

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
RÉGIME ADMINISTRATIF
DE LA BATELLERIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 30 novembre 1935, à 13 heures 30

PAR

JACQUES CHAPSAL

Lauréat de la Faculté de Droit de Paris
et de l'École libre des Sciences Politiques.

Président : M. MESTRE, professeur.

Suffragants { *MM. LAFERRIÈRE, professeur.*
SCELLE, professeur.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

1935

LE RÉGIME ADMINISTRATIF
DE LA BATELLERIE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE
RÉGIME ADMINISTRATIF
DE LA BATELLERIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 30 novembre 1935, à 13 heures 30

PAR

JACQUES CHAPSAL

Lauréat de la Faculté de Droit de Paris
et de l'École libre des Sciences Politiques.

Président : M. MESTRE, professeur.

Suffragants { MM. LAFERRIÈRE, *professeur.*
SCELLE, *professeur.*

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

1935



LE RÉGIME ADMINISTRATIF DE LA BATELLERIE

INTRODUCTION

Dans une conférence qu'il faisait à la Nouvelle École de la Paix, le 25 février 1935, sur « le rail, la route et l'eau », M. Dautry, Directeur général des chemins de fer de l'État, constatait non sans quelque mélancolie : « Quant au chaland qui passe entre les berges bordées de peupliers tranquilles, je ne vois guère, en dehors d'un chansonnier heureux, que l'honorable corporation des pêcheurs à la ligne pour s'intéresser à son activité et parfois d'ailleurs sans bienveillance. » Il est de fait que, s'il a beaucoup été question de transports, de leur organisation et de leur coordination au cours de ces dernières années, les transports par eau ne sont pas de ceux qui aient retenu l'attention du grand public : alors que la lutte entre le rail et la route est devenue un thème banal d'article de journal, alors que l'aviation suscite l'enthousiasme des jeunes générations, la péniche apparaît comme un aspect du passé que l'on abandonne facilement aux rêveurs et aux poètes.

Et cependant, les fleuves et les rivières, les « chemins qui marchent », ont de tout temps joué un grand rôle dans la vie de l'humanité. C'est la voie d'eau qui avait amené

les Normands sous Paris et les épices des armateurs nantais au cœur de la France, et c'est elle qui avait suscité l'activité de corporations aussi puissantes que les Marchands de l'eau de Paris, la Hanse de Rouen et la Jurade de Bordeaux. Mais elle apparaît aujourd'hui singulièrement déchuë de son ancien prestige.

Au xv^e siècle, l'invention de l'écluse à sas avait permis le développement de la navigation intérieure. Dès le début du xvii^e siècle, en 1604, Sully, grand'voyer de France, prenait l'initiative de la construction du canal de Briare. En 1700, la France était déjà dotée de 700 kilomètres de canaux. Les voies navigables connurent une grande activité durant tout le xviii^e siècle et la première partie du xix^e siècle, mais l'apparition des chemins de fer et, plus tard, celle des camions, devaient amener leur déclin, et l'époque moderne vouée à la vitesse est assez portée à contempler le chaland qui passe du même œil ironique que la diligence.

C'est oublier un peu trop vite qu'il y a en France 12.000 kilomètres de voies navigables (5.000 de canaux et 7.000 de fleuves ou rivières navigables, dont 5.000 donnant lieu à un trafic appréciable), qui représentent un capital d'établissement de plus de 10 milliards de francs; que circulent en France près de 15.000 bateaux, que le personnel occupé à la navigation intérieure compte plus de 50.000 personnes, que le trafic de 1933 représentait 8 milliards de tonnes-kilomètres, pour un total de 50 millions de tonnes de marchandises embarquées. Nombres assurément moins impressionnants que les 67.000 kilomètres, les 800 millions de voyageurs et les 300 millions de tonnes du chemin de fer, mais qui n'en prouvent pas moins que, si le trafic voyageurs n'a guère d'importance et se manifeste surtout par les bateaux-mouches, le trafic marchandises représente, lui, un

aspect essentiel de la vie économique du pays : en volume, si 7/9 du trafic total vont aux chemins de fer et 1/9 à la route, 1/9 reste à la voie d'eau.

Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que la batellerie ne peut manifester son activité que dans certaines régions du pays. Alors que la route et la voie ferrée peuvent pénétrer partout, et même, grâce à la science des ingénieurs, dans les parties les plus montagneuses et les plus difficiles d'accès, la voie navigable, elle, qu'il s'agisse de la rivière ou du canal, se trouve assujettie à certaines conditions géographiques et au relief du sol. La navigation intérieure suppose pour son développement un sol au relief peu accidenté et une certaine uniformité du régime hydrographique. La France, pays de relief extrêmement varié, ne peut avoir qu'un réseau navigable incomplet et fragmentaire. Trois grandes régions ignorent complètement le trafic par eau : les Alpes, les Pyrénées, le Massif Central. Le réseau navigable français apparaît comme incomplet, peu homogène et peu cohérent (c'est ainsi qu'il manque encore un canal du Nord-Est).

En fait, la navigation intérieure s'est développée surtout dans une région bien déterminée, le bassin parisien doté de bonnes rivières facilement navigables, le Nord et l'Est où le manque de relief a favorisé la construction d'un excellent réseau de canaux, particulièrement complet dans le Nord. A ces raisons naturelles, il faut en joindre d'autres, économiques, qui ont aussi leur importance : la présence sur place de marchandises pondéreuses qui constituent l'essentiel du trafic normal de la voie navigable : charbon d'abord, puis matériaux de construction, betteraves et sucres, vins et céréales, minerais de fer. Le trafic sur les voies navigables du Nord et de l'Est et sur la Seine représente environ 85 p. 100 du trafic par eau.

En dehors de là, la navigation intérieure n'occupe une place vraiment importante dans l'ensemble du trafic national que dans deux autres régions : la région Saône-Rhône avec le réseau de canaux du Centre, le Midi avec le canal du Midi et le canal latéral à la Garonne.

La navigation intérieure pose de nombreux problèmes ; il en est que nous n'étudierons pas : problèmes techniques, civils ou internationaux : sur le plan technique, questions d'amélioration du réseau navigable et du matériel navigant, questions d'outillage national ; sur le plan civil, problèmes que pose l'exécution du contrat de transport (et notamment questions de responsabilité et d'assurances) ; sur le plan international, problèmes de la liberté de navigation sur les fleuves internationaux ou nationaux, et plus spécialement, pour la France, régime particulier de la navigation rhénane, ou encore questions relatives à l'unification des règles du Droit fluvial. Nous ne pouvons pas aborder ici tous ces problèmes ; de même nous ne pouvons étudier en détail ni l'importance de la navigation intérieure dans la vie économique du pays ni le régime administratif de la voie navigable elle-même avec toutes les applications que comporte la notion de domanialité publique.

Notre but est d'étudier plus spécialement le régime administratif des transports par eau et de montrer comment ce régime, tout en demeurant un régime de liberté, se trouve de plus en plus assujéti au contrôle des pouvoirs publics.

La batellerie s'est de tout temps développée comme une exploitation commerciale libre. Alors que, presque immédiatement, l'exploitation de la voie ferrée fut soumise au procédé de la concession de service par la puissance publique, et à une stricte réglementation administrative, la voie d'eau, comme la route, continua à bénéficier de la liberté commer-

ciale. La puissance publique, qui créait ou entretenait la navigabilité de la voie, la laissait ouverte à une libre exploitation des usagers, et l'intervention administrative se limitait à imposer l'observation de certaines règles de police. La domanialité publique s'accompagnait ainsi de la liberté commerciale absolue.

C'est un régime qui avait ses avantages certains. Il laissait s'épanouir le libre jeu des activités privées sans les enserrer dans les règles étroites du formalisme administratif ; il offrait toutes les supériorités d'un régime d'initiative privée sur un régime d'étatisme. Il demeure d'ailleurs dans une certaine mesure à la base de l'organisation actuelle de la batellerie française.

Mais il comportait aussi des inconvénients sérieux, qui se sont fait jour surtout depuis la guerre, dans la période de désorganisation économique à laquelle les pouvoirs publics se sont efforcés d'apporter quelques remèdes, souvent d'ailleurs avec plus de bonne volonté que d'efficacité. Il présentait tout à la fois des inconvénients sociaux, car il permettait trop facilement l'exploitation des petits marins artisans par des intermédiaires ou des affréteurs peu scrupuleux, et des inconvénients économiques, car il entraînait un manque total de coordination, soit entre les besoins de la navigation intérieure aux différentes époques de l'année, soit entre les besoins de la navigation intérieure et ceux des autres modes de transport.

Ces inconvénients ont surtout retenu l'attention lorsque, désireux de mettre un terme à la situation déficitaire et quasi-catastrophique des chemins de fer, les pouvoirs publics se sont attachés à remédier à l'indépendance absolue des différents modes de transports les uns par rapport aux autres, indépendance qui méconnaissait l'intérêt bien com-

pris du public et l'étroite solidarité de fait et d'intérêts existant entre les différents transporteurs. Ce sont surtout ces considérations qui, poussant à une organisation rationnelle des moyens de transports, ont incité les pouvoirs publics à s'occuper de la batellerie. D'où, depuis 1932, et particulièrement en 1934, toute une série de réformes qui, précédant, accompagnant ou suivant les travaux du Conseil national économique, ont assez profondément modifié le régime administratif de la navigation intérieure. On laisse à la batellerie son indépendance et on s'est refusé très justement à en faire un service public, mais on substitue à la liberté absolue un régime de liberté contrôlée, très caractéristique d'une époque vouée à l'économie dirigée, et d'un développement assez souple du droit administratif français qui sait s'évader des formules rigides et adopter toute une gamme de solutions variées entre le régime de liberté absolue et le procédé du service public.

C'est le régime administratif de la batellerie tel qu'il résulte des textes récemment intervenus, qu'il nous faut étudier ; mais il est indispensable de retracer dans une première partie le développement de l'intervention des pouvoirs publics et les circonstances qui ont influé sur la formation du régime actuel, avant d'étudier ce régime lui-même dans notre seconde partie ¹.

1. Qu'il nous soit permis de remercier très vivement les fonctionnaires de la Direction des voies navigables au ministère des Travaux publics, de l'Office national de la Navigation et du Comité central de coordination rail-eau ainsi que M. Pierre Laroque, auditeur au Conseil d'Etat, qui ont bien voulu à maintes reprises faciliter nos recherches et compléter notre documentation.

PREMIÈRE PARTIE

DÉVELOPPEMENT DE L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS

Avant la guerre, la batellerie jouissait d'un régime de liberté à peu près absolue; mais l'intervention des pouvoirs publics devait aller en se développant sans cesse sous deux aspects différents : un aspect d'aide aux usagers et d'amélioration de l'outillage (et ce fut le rôle joué par l'Office national de la Navigation), un aspect de contrôle des usagers et de réorganisation de l'exploitation (et ce furent les solutions données à la crise des transports), d'où les trois chapitres suivants :

CHAPITRE I. — *La navigation intérieure avant la guerre.*

CHAPITRE II. — *L'aide de l'État et l'outillage : L'Office national de la Navigation.*

CHAPITRE III. — *Le contrôle de l'État et l'exploitation : La crise des transports.*

CHAPITRE PREMIER

LA NAVIGATION INTÉRIEURE AVANT LA GUERRE

Avant 1914, nous l'avons dit plus haut, la domanialité publique s'accompagnait de la liberté d'exploitation. L'intervention de l'État se trouvait tout à la fois expliquée et limitée par la notion de domanialité publique (section I); la liberté était la règle (section II).

SECTION I

La domanialité publique et l'intervention de l'État

Ce qui est à l'origine de l'intervention de l'État dans la navigation intérieure, c'est le caractère de domanialité des voies navigables, à quelque catégorie qu'elles appartiennent : voies naturelles, que l'homme s'est borné à régulariser et à aménager (fleuves et rivières), voies artificielles, que l'homme a entièrement créées (canaux). Les premières ont fait partie du domaine public dès le moment où la notion de domanialité publique prit place dans notre Droit, en vertu de textes aussi vénérables que l'ordonnance de Moulins de 1566, confirmés par des textes plus récents comme l'ordonnance du 10 juillet 1835 ou la loi du 9 avril 1898. Les canaux ne font au contraire partie du domaine public que depuis la Révolution (loi des 22 décembre 1789-janvier 1790). En tout cas,

dans le Droit public moderne, cette notion de domanialité publique est bien établie. Il convient d'en préciser sommairement la portée (§ 1) avant d'en examiner les conséquences (§ 2).

§ 1. — *Portée de la domanialité publique.*

La domanialité publique s'applique aux canaux comme aux cours d'eau. Il y a néanmoins certaines différences entre les uns et les autres.

A. — Tous les cours d'eau navigables et flottables font partie du domaine public fluvial, et eux seuls en faisaient partie jusqu'à une époque récente, la navigation étant considérée comme le seul usage d'intérêt public dont fût susceptible un cours d'eau¹.

Tout cours d'eau navigable fait partie du domaine public depuis le point où il est navigable jusqu'à l'embouchure. Le terme « navigable » doit s'entendre d'un cours d'eau ou d'une section de cours d'eau permettant d'établir une navigation régulière par bateaux, trains ou radeaux; la continuité et la permanence sont donc les caractéristiques de la navigabilité. La déclaration de navigabilité se fait par décret; le décret emporte simplement constatation de la navigabilité; il ne change rien à la situation juridique; l'affectation au domaine public existe par le seul fait de la navigabilité. La nomenclature des cours d'eau navigables et flottables se trouve dans le tableau annexé à l'ordonnance du 10 août 1835.

Quant à la délimitation, non plus transversale, mais laté-

1. Il y a lieu d'apporter aujourd'hui deux corrections, d'importance très inégale, à ce principe : la loi du 16 octobre 1919 réserve à l'Etat l'énergie hydraulique; le décret-loi du 28 décembre 1926 a, par mesure d'économie, rayé certains cours d'eau de la nomenclature des cours d'eau navigables et flottables sans pour cela les distraire du domaine public.

rale, qui est également déclarative, et non attributive de limites, elle se fait par arrêté préfectoral, les limites étant déterminées par la hauteur des eaux coulant à plein bord avant de déborder.

La domanialité publique s'étend aux ports fluviaux. Par contre, la domanialité publique des cours d'eau ne s'étend pas aux chemins de halage et de contre-halage. Il n'y a pas là des dépendances du domaine public ; on se trouve seulement en face d'une servitude imposée aux propriétaires riverains, de laisser, sur un côté (halage), 24 pieds (7^m,80) pour le passage des chevaux ; sur l'autre côté (contre-halage ou marchepied), 10 pieds (3^m,25).

B. — La domanialité publique des canaux est, avons-nous dit, plus récente. Elle n'a été reconnue que par la Révolution. L'Ancien Régime avait surtout pratiqué le régime de la concession perpétuelle. Actuellement encore, le régime des canaux n'est pas aussi rigoureusement homogène que celui des cours d'eau.

Presque tous les canaux appartiennent à l'État. Le décret du 5 août 1879 les distingue en lignes principales et en lignes secondaires. Il peut y en avoir également dans les domaines publics départementaux ou communaux, si ce sont ces collectivités publiques qui en ont assumé la construction.

C'est un arrêté préfectoral de délimitation qui fixe la consistance du domaine public dans la limite des droits de l'État, c'est-à-dire en tenant compte des titres déterminant la largeur du canal et fixés par la procédure d'expropriation.

Il y a également des canaux qui font partie du domaine public, mais qui ont été concédés à temps, pour une période limitée, à des particuliers, avec autorisation de péages.

Rentrent aujourd'hui dans cette catégorie le canal de la Sambre à l'Oise, le canal de Saint-Dizier à Wassy, et le canal des mines de fer de la Moselle, inauguré en 1932.

Enfin, il y a également des canaux concédés à perpétuité qui, eux, ne font pas partie du domaine public. Presque tous les canaux ainsi concédés sous l'Ancien Régime ont été rachetés sous la Révolution ; le canal du Midi fut définitivement racheté par la loi du 27 novembre 1897. Aujourd'hui, ce régime ne s'applique plus qu'à deux tout petits canaux de l'Hérault : le canal de Lunel et le canal de Grave, desservant Montpellier. On peut y assimiler les canaux de la ville de Paris (canaux de l'Ourcq, Saint-Denis, Saint-Martin).

Au point de vue juridique, il s'agit là d'une propriété privée grevée d'une affectation perpétuelle¹.

Si la domanialité publique des canaux ne se présente pas d'une manière aussi homogène que la domanialité publique des cours d'eau, on peut dire par contre qu'elle est plus étendue ; lorsqu'on construit un canal, on acquiert également les parcelles nécessaires pour les francs-bords où doit s'exercer la servitude de halage. Le chemin de halage fait donc partie du domaine public et les riverains du canal n'ont pas à souffrir de servitude de halage comme les riverains des cours d'eau.

§ 2. — *Conséquences de la domanialité publique.*

Nous ne pouvons nous attacher ici à étudier en détail toutes les conséquences de la domanialité publique, par exemple toutes les règles juridiques relatives à l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité et l'insaisissabilité. Nous voulons simplement marquer les conséquences d'ordre général que la domania-

1. Voir au Sirey 1912, I, 521, note de M. Mestre sous Cass., 8 novembre 1909.

lité publique entraînait, dès avant la guerre, tant pour les travaux et l'outillage que pour la police de la voie navigable.

A. — Travaux. — 1° L'aménagement des voies navigables suppose en premier lieu des travaux de navigabilité.

Même pour les voies naturelles, des travaux sont nécessaires. Il faut améliorer leur navigabilité, par exemple éviter des sinuosités qui allongent le parcours, ou des courants qui gênent la navigation, ou bien faciliter la navigation à la remontée du courant. Ces travaux sont particulièrement nécessaires pour les cours d'eau qui ont une pente très rapide, comme le Rhône.

Pour les canaux, les travaux comprennent d'abord la construction du canal et notamment l'aménagement des écluses. Ils comportent également de fréquents travaux de réparations donnant lieu à chômage, c'est-à-dire à interruption de la navigation en vertu d'une décision administrative.

Tous ces travaux de navigabilité sont effectués sur le domaine public ; ils incombent à la puissance publique, et ils obéissent aux règles générales applicables aux travaux publics.

En règle générale, les travaux sont exécutés en régie ou par le procédé du marché d'entreprise. Il en est toujours ainsi pour les cours d'eau, presque toujours ainsi pour les canaux.

Pour ceux-ci, toutefois, on utilise aussi le procédé de la concession, qui implique un cahier des charges, un contrôle strict de l'Administration sur l'exécution des travaux, et, ce qui présente précisément le plus de difficultés, la perception de taxes prélevées par le concessionnaire sur les usa-

gers. C'était un procédé peu employé dans la période d'avant-guerre ; on aurait plutôt tendance à le généraliser de nos jours.

2° Les travaux de navigabilité ne sont pas les seuls qui intéressent l'exploitation des voies navigables ; encore faut-il que la voie navigable soit complétée par l'installation de certains outillages, qu'il s'agisse de la traction des bateaux ou des opérations de chargement et de déchargement et des ports fluviaux. C'est ici encore la notion de domanialité publique qui explique et qui précise la portée de l'intervention de l'État avant la guerre.

Cette intervention était très limitée : c'est ainsi que, pour la traction des bateaux, elle était à peu près nulle. Il est vrai que la traction était en grande partie demeurée une traction animale, le halage par hommes et par chevaux, traction qui se fait sur la berge et qui ne nécessite aucune autre obligation que celle de l'existence d'un chemin ou d'une servitude de halage. La traction s'effectuait aussi par remorqueurs qui empruntaient la voie d'eau elle-même, et qui se trouvaient par là même assujettis aux règles de police comme les bateaux qu'ils remorquaient. Ces procédés de traction ne comportaient ni l'un ni l'autre d'emprise sur le domaine public : l'État les avait abandonnés à la liberté individuelle. Il n'en était pas de même dans les cas où la traction des bateaux s'effectuait à l'aide d'un outillage fixe, comportant emprise sur le domaine public : dans ce cas, il y avait intervention de l'État, soit pour autoriser l'outillage, soit même, dans certains cas exceptionnels, pour l'exploiter.

C'est ainsi que le touage, qui consiste dans l'utilisation d'une chaîne noyée dans toute la longueur du chenal, procédé surtout pratiqué sur l'Yonne et la Seine, nécessitait une autorisation donnée par décret en forme de règlement

d'administration publique. De même, les premières installations de halage mécanique par des tracteurs circulant sur les berges du canal, installations fort peu nombreuses avant la guerre, avaient donné lieu à concession de la part de l'État ; ainsi en allait-il de la concession de halage électrique accordée en 1908 sur le canal de la Sensée à une société privée. Mais il faut bien remarquer que cette intervention des pouvoirs publics, qui était rendue nécessaire par les principes mêmes de la domanialité publique, n'allait pas au delà d'une simple autorisation accordée à des particuliers ; l'État n'intervenait en rien, ni dans l'installation, ni dans l'exploitation de l'outillage de traction.

Il n'en était autrement que dans des cas tout à fait exceptionnels, notamment celui des souterrains où, la notion de sécurité imposant des installations particulières, l'État avait organisé et exploitait en régie un outillage mécanique ¹.

En ce qui concerne les ports fluviaux, en règle générale, l'intervention de l'État se limitait, là aussi, aux autorisations rendues nécessaires par les règles de la domanialité publique : on considérait que la création comme l'exploitation des outillages des ports doivent être assurés par des particuliers, sous réserve de l'observation des règlements de police et des autorisations nécessaires lorsqu'il y a lieu à occupation privative du domaine public : autorisation d'occupation temporaire pour les outillages à usage purement privé, ou concessions de travaux publics accordées par décret en Conseil d'État, soit à des particuliers, soit à des collectivités comme les Chambres de Commerce.

3° En matière d'outillage, l'intervention des pouvoirs

1. Sur le bief du canal de Saint-Quentin et sur le bief de partage de Mauvages (canal de la Marne au Rhin).

publics ne s'était vraiment manifestée que pour une question très spéciale, mais qui eut avant la guerre une grande importance, tant doctrinale que pratique : le raccordement de la voie ferrée et de la voie d'eau. Sur ce point, on avait dépassé la notion stricte de domanialité publique pour imposer une coordination entre deux modes de transports qui s'opposaient au lieu de se compléter, et permettre le transport de bout en bout des marchandises qui empruntaient à la fois le rail et l'eau.

Pendant longtemps, les grands réseaux marquèrent une certaine hostilité à leur raccordement avec la voie navigable. Ce raccordement avec les ports fluviaux ne présentait pas pour eux les mêmes avantages que le raccordement avec les ports maritimes ; pour ceux-ci, il impliquait à coup sûr un développement du trafic de la voie ferrée, pour les ports fluviaux, il impliquait, au moins autant, et peut-être même davantage, le développement du trafic d'une concurrente, la voie fluviale.

Or, les dispositions initiales des cahiers des charges des compagnies de chemins de fer ne permettaient pas de leur imposer ce raccordement. Il fallut différentes modifications législatives, la loi du 13 avril 1898, article 87, et finalement la loi du 3 décembre 1908, pour assurer de façon efficace la jonction entre le rail et l'eau, par des ports de raccordement et des gares d'eau.

Les ports de raccordement sont des dépendances de la voie navigable et font partie du domaine public fluvial. Ce sont des ports publics accessibles à tous les bateaux et comportant des voies de quai reliées aux chemins de fer par un ou plusieurs embranchements qui, seuls, font partie des dépendances du chemin de fer.

Les gares d'eau sont, au contraire, des installations

faisant partie du domaine public du chemin de fer. Ce sont des bassins enclavés dans les gares. En fait, d'ailleurs, ce sont des installations beaucoup moins fréquentes que les précédentes. A la différence des ports de raccordement, elles ne sont accessibles qu'aux seuls bateaux ayant des opérations de transbordement à effectuer avec la voie ferrée.

En vertu de la loi du 3 décembre 1908, dans les gares existantes, un décret en Conseil d'État, après enquête, peut prescrire ces installations, les travaux étant exécutés par les compagnies, aux frais de l'État, avec le concours des intéressés, d'après des projets approuvés par le ministre des Travaux publics. Cette loi a étendu à la matière les dispositions de l'article 62 du cahier des charges, qui oblige la grande compagnie à prêter son matériel au petit concessionnaire, aplanissant ainsi les difficultés de matériel qui faisaient obstacle à l'utilisation pratique de ces installations.

La loi avait, conformément aux principes dégagés par la jurisprudence du Conseil d'État, réservé le droit éventuel des compagnies à indemnités, les dispositions qu'elle introduisait constituant des modifications au cahier des charges. En fait, les réseaux acceptèrent, dans chaque cas d'espèce, de renoncer à une demande d'indemnité, à la condition que fussent établies par eux des taxes appelées taxes de concurrence. Lorsque ces taxes ont été établies, elles ont beaucoup gêné le transbordement.

Ce problème d'outillage a d'ailleurs beaucoup perdu de son importance depuis la guerre, en raison du développement des transports automobiles et de l'utilisation des camions pour ces transports mixtes.

B. — Police. — C'est encore la notion de domanialité publique qui expliquait et limitait les règles de police prises

pour la voie navigable. On sait que l'utilisation des parties du domaine public affectées à la circulation se trouve régie par une double série de règles de police : les unes relatives à la police de la conservation ont pour objet la protection du domaine public ; les autres relatives à la police de la circulation (ici, police de la navigation) ont pour but de permettre à tous le meilleur usage possible de la voie publique.

1° En ce qui concerne la police de la conservation, nous nous bornons à rappeler que les voies navigables font partie de la grande voirie ; on leur applique donc toutes les règles relatives aux contraventions de grande voirie, règles fixées notamment par la loi du 29 floréal an X, y compris la compétence du Conseil de Préfecture, compétence qui, contrairement à ce qui s'est passé pour la voirie terrestre, n'a été modifiée en rien par le décret-loi du 28 décembre 1926. Sont punis non seulement les actes dommageables, mais encore les actes de nature à causer un dommage. Sont protégés non seulement le cours d'eau ou le canal, mais les berges, les ouvrages, les francs-bords.

Parmi les textes applicables, on trouve, comme toujours en matière de voirie, des textes de l'Ancien Régime, et notamment l'ordonnance de 1669 sur les Eaux et Forêts, l'arrêt du Conseil du Roi du 24 juin 1777, « édicté pour la Marne et les autres rivières navigables », c'est-à-dire pour l'ensemble des cours d'eau navigables. Il y a, en outre, parmi les textes plus récents, de nombreux arrêtés préfectoraux.

2° La police de la circulation est plus directement relative à l'utilisation des voies navigables et aux conditions d'exploitation de la batellerie : cette réglementation doit être exa-

minée successivement dans ses sources et dans son contenu.

Les textes réglementaires sont, soit des anciens règlements antérieurs à 1789, soit des arrêtés préfectoraux, pris en vertu de la loi des 22 décembre 1789-janvier 1790, qui attribue compétence au Préfet pour la réglementation de la navigation intérieure, soit des décrets du Président de la République pris en vertu du pouvoir d'évocation qui lui est reconnu, conformément aux principes généraux du pouvoir réglementaire. C'est ainsi que des décrets étaient intervenus les 8 octobre 1904 et 24 mars 1914.

La sanction de ces textes varie : si l'on se trouve en présence d'anciens règlements ou d'arrêtés venant les développer, les infractions constituent des contraventions de grande voirie, de la compétence des Conseils de Préfecture. Dans les autres cas, la sanction est la sanction normale des règlements : sanctions pénales avec application de l'article 471, § 15 du Code pénal, et compétence du tribunal de simple police.

Il peut y avoir lieu à exécution d'office en cas d'urgence.

Quant au contenu de cette réglementation, il visait surtout avant la guerre des conditions de sécurité, concernant, par exemple, la navigabilité du bateau et la vérification du bon entretien de la coque, les dimensions des bateaux et l'équipage. Des textes spéciaux visaient les appareils à vapeur et le transport des matières dangereuses.

Ce que nous voulons en retenir ici, c'est que, dans l'ensemble, cette réglementation se référait à une notion de police comprise *stricto sensu* ; nous verrons, au contraire, que, conformément d'ailleurs à une évolution générale du droit administratif, les textes récents ont fait des pouvoirs de police un usage beaucoup plus étendu et que la réglementation de la circulation comprend maintenant des

mesures qui dépassent le cadre strict des notions de domanialité publique et de police.

C. — Agents de la navigation. — Pour la surveillance de la voie navigable, tant pour l'exécution des travaux que pour l'observation des règles de police, l'État dispose depuis longtemps de fonctionnaires spécialement chargés de la navigation et relevant de la Direction des voies navigables au ministère des Travaux publics.

Ces services ont pour objet essentiel de surveiller l'entretien (et, le cas échéant, la création) des voies navigables, de les améliorer, d'en faciliter l'accès aux usagers, de faire fonctionner certains ouvrages, tels que ponts et écluses. Leur intervention présente ainsi un caractère d'aide aux usagers.

Mais ils ont aussi une mission de contrôle : ils surveillent l'application des règles de police et vérifient la conformité de la circulation avec les règlements en vigueur.

Les services de la navigation sont généralement organisés dans le cadre du département, sous la direction d'un ingénieur en chef, avec des ingénieurs ordinaires des Ponts et Chaussées, ayant sous leurs ordres les agents inférieurs, tels qu'éclusiers et pontiers. Les grands ports maritimes et les principales rivières font l'objet de services spéciaux dirigés par des ingénieurs spéciaux.

SECTION II

La liberté d'exploitation.

Les notions de domanialité publique et de police, strictement interprétées, étaient donc à peu près les seules qui motivassent l'intervention des pouvoirs publics avant la

guerre — d'où une très grande liberté dans l'exploitation de la voie navigable : si les voies navigables appartiennent à l'État, les outillages et les bateaux appartiennent à des particuliers, individus ou collectivités, et c'est un régime de liberté d'entreprises privées, dont nous allons esquisser brièvement les grandes lignes, tant au point de vue juridique (§ 1) qu'au point de vue de la situation de fait (§ 2).

§ I. — *Le régime juridique.*

La liberté d'exploitation des voies navigables se présentait sous un triple aspect : liberté de l'entreprise et du transport, liberté commerciale et contractuelle, liberté fiscale.

A. — Les voies navigables pouvaient être utilisées librement, tout comme les routes : il n'était besoin d'aucune autorisation, qu'il s'agit de transports occasionnels et purement privés effectués par un particulier pour son propre compte, de transports plus ou moins régulièrement effectués par des mariniers indépendants, ou de services réguliers de transports organisés par de puissantes compagnies de navigation. Les usagers pouvaient circuler librement sur les voies navigables, sous une double série de réserves ne portant en rien atteinte à la liberté de l'entreprise et du transport : d'abord, une série de mesures prises par la loi du 19 février 1880 et le décret du 1^{er} avril 1899, ayant surtout un intérêt statistique : immatriculation et jaugeage des bateaux, déclaration de chargement ; ensuite et surtout, des mesures de police dont nous avons parlé plus haut.

Cette liberté de l'entreprise et du transport s'accompagnait de la liberté des procédés et des services de traction, tout usager pouvant circuler et se faire remorquer ou haler

comme il l'entendait, s'arrêter, croiser et dépasser librement ses confrères, quels que fussent tonnage, mode de propulsion et nature du chargement.

Il n'y avait à cette liberté de traction qu'une exception : sur le canal de Saint-Quentin où le trafic intense nécessitait une exploitation rationnelle, le décret du 19 juin 1875 avait organisé un service de halage obligatoire assuré par un adjudicataire suivant les clauses d'un cahier des charges.

B. — La liberté de l'entreprise de transports s'accompagnait d'une liberté commerciale absolue pour la conclusion et l'exécution du contrat de transport. La batellerie exerçait son activité dans les termes du droit commun, droit civil et droit commercial ; elle n'avait qu'à se conformer aux dispositions générales et assez vagues des deux Codes sur le contrat de transport. Le contrat d'affrètement était entièrement libre : aucune stipulation particulière n'était imposée, les intéressés débattaient librement les prix, comme ils l'entendaient, et par l'intermédiaire de qui ils l'entendaient, la profession de courtier affréteur étant libre, elle aussi.

C. — Enfin, la liberté se manifestait encore au point de vue fiscal : non seulement il n'y avait aucun impôt spécial sur les transports (il en était d'ailleurs de même pour les transports marchandises des chemins de fer), mais encore l'utilisation de la voie navigable était gratuite, les intéressés n'avaient aucun péage à verser, au moins en principe, et cela depuis la loi du 19 février 1880 qui avait supprimé les derniers droits de navigation qui subsistaient.

On n'était d'ailleurs pas arrivé à cette solution sans de multiples hésitations : la question de la gratuité de la voie navigable provoquait de vives discussions doctrinales entre partisans de la voie de fer et partisans de la voie d'eau, discussions que nous aurons à examiner plus loin ; elle avait

reçu tour à tour des solutions opposées, avec alternances de gratuité et de non-gratuité, où se reflétaient, plus encore que les embarras doctrinaux des pouvoirs publics, leurs embarras financiers.

Sous l'Ancien Régime, les voies concédées donnaient lieu à des péages. La Révolution vint proclamer la suppression des concessions, mais, en fait, il restait des canaux concédés sur lesquels subsistaient les péages, et la loi du 29 floréal an X vint établir des « droits de navigation » sur les voies non concédées.

En 1822, une nouvelle catégorie de droits apparut. Le programme de travaux publics établi à cette époque comportait d'importants travaux pour la navigation, et on adopta le régime dit des canaux « soumissionnés ». C'est l'État qui exécutait les travaux au moyen d'avances financières qui lui étaient faites par des sociétés détenant les actions de jouissance des canaux soumissionnés. En échange de ces avances, l'État garantissait un dividende de 6 p. 100 aux actions de ces sociétés, garantie qui était assurée par des péages spéciaux perçus sur les canaux.

Une tendance nouvelle se fit alors jour au milieu du xix^e siècle, tendance à la gratuité ou à la quasi-gratuité de la circulation sur les voies navigables, et cela tout à la fois par le rachat des canaux concédés et la réduction ou la suppression des droits de navigation. La loi du 29 mai 1846, suivie d'autres textes en 1853 et 1860, prescrivait le rachat des canaux concédés moyennant indemnité fixée par une commission arbitrale. Quant aux droits de navigation, ils étaient réduits en 1860 et 1867.

En 1879, le plan Freycinet prévoyait que les travaux projetés seraient exécutés entièrement aux frais de l'Etat. La gratuité complète était édictée par les lois du 21 décembre 1879

et du 19 février 1880, et elle devait dès lors demeurer la règle.

C'était une règle absolue si les travaux étaient effectués par l'État. Cette règle pouvait toutefois subir des dérogations, non seulement si le canal était concédé, mais encore en vertu des lois des 22, 23, 24 décembre 1903 (programme Baudin) si d'autres personnes morales que l'État participaient aux travaux : lorsque l'État exécutait les travaux avec le concours financier des collectivités intéressées, communes, départements, chambres de commerce, le concours financier des collectivités locales (pouvant aller jusqu'à 50 p. 100) pouvait être rémunéré par un péage.

Réserve faite de cette hypothèse spéciale, la navigation intérieure demeurait exempte de tout péage ; c'était là une différence importante avec les chemins de fer, différence qui n'allait d'ailleurs pas sans de vives protestations des réseaux ; c'est un aspect de la concurrence du rail et de l'eau que nous retrouverons plus loin.

§ 2. — *La situation de fait.*

Ce régime de liberté avait engendré une très grande diversité dans l'organisation des transports par eau, et notamment une distinction très tranchée entre deux grandes catégories de transporteurs : les grandes compagnies de transports et les mariniers indépendants ou artisans, leur répartition étant d'ailleurs fort inégale suivant les réseaux considérés : les grandes compagnies dominant sur la Seine et sur le Rhône, les bateliers artisans dans le Nord et dans le Midi, les uns et les autres se partageant le trafic de l'Est.

Les grandes compagnies de navigation — qui ne sont

d'ailleurs pas très nombreuses¹ — sont de grandes entreprises de transports qui possèdent un matériel flottant comprenant des bateaux de diverses catégories, elles ont des ateliers de réparation et même de construction, elles assurent à la fois les services de transport et de remorquage, ce qui leur confère indépendance et puissance. La coexistence de plusieurs compagnies sur la même rivière entraîne une concurrence qui permet d'empêcher le monopole de fait, mais les grandes compagnies demeuraient entièrement libres dans leur exploitation : elles n'avaient ni cahier des charges ni redevances envers l'État.

L'autre catégorie de transporteurs, les mariniers indépendants ou artisans, propriétaires de leurs bateaux, constitue un type d'organisation assez spécial et sur lequel il convient d'ores et déjà d'insister en raison de leur place dans l'ensemble du problème de la navigation intérieure. En 1906, sur 7.078 propriétaires possédant un total de 12,661 bateaux, 5.962 possédaient un seul bateau : c'est dire l'importance du nombre des artisans parmi les bateliers. Mais, si les corporations de bateliers avaient autrefois une organisation très forte, leurs associations étaient devenues très fragiles aux temps individualistes d'avant-guerre, la vie nomade des bateliers mettant d'ailleurs obstacle à leur puissance. Le marinier est un nomade qui n'a guère évolué, et dont on a pu dire qu'il représentait un type social contemporain des diligences². C'est un simple, perdant de vue le prix du temps, ayant souvent des embarras d'argent, d'instruction rudimentaire, malhabile à défendre ses intérêts, ayant comme adversaires à la fois les compagnies de che-

1. La plus importante d'entre elles est la Compagnie H.P.L.M. (Havre-Paris-Lyon-Marseille) qui contrôle presque toutes les voies navigables.

2. Cf. Ferradou, *La navigation intérieure en France*, p. 116 sqq.

mins de fer, parce que transporteur par eau, et les compagnies de navigation, parce que transporteur indépendant. En principe, c'est un capitaliste, il est propriétaire de son bateau ; en fait, c'est un prolétaire, il ne tire de l'exploitation de son capital que des ressources fort modestes.

Indépendants et isolés, ces mariniens étaient trop facilement livrés à l'exploitation d'intermédiaires peu scrupuleux, dont l'intervention était nécessaire pour la mise en rapport des mariniens, des chargeurs et des transporteurs. La conclusion du contrat d'affrètement se heurtait, en effet, à des difficultés ; il faut trouver des transporteurs susceptibles de prendre en charge la nature et la quantité de marchandises en cause, établir les conditions du transport et les inclure dans un document servant de preuve, assurer la liaison entre plusieurs transporteurs successifs. Les intermédiaires qui se chargent de cette besogne, courtiers d'affrètement, commissionnaires de transport, transitaires, profitaient trop souvent du régime de liberté pour exploiter les bateliers artisans.

Dans l'ensemble, on pouvait déjà se plaindre, bien avant la guerre, d'un certain flottement dans l'organisation de la navigation intérieure : le régime de liberté avait abouti à une dispersion des efforts empêchant toute coordination dans l'exploitation des voies navigables.

« Tandis que l'exploitation des chemins de fer, disait en 1909 le Conseil général des Ponts et Chaussées, a pour base essentielle l'harmonie réalisée, sous une direction unique, entre les services de la voie, de la traction, du matériel et de l'exploitation proprement dite, cette unité de direction fait défaut sur les rivières et canaux : la voie y est construite et entretenue par l'État mais le matériel et la traction y dépendent presque uniquement de l'industrie

privée et il en est de même de l'exploitation proprement dite. »

Ce défaut d'organisation et la nécessité d'y remédier avaient déjà fait l'objet d'un projet de loi, en 1890, qui prévoyait notamment l'institution de Chambres de Navigation, établissements publics régionaux, dont la circonscription correspondrait à peu près à celle d'un grand réseau de chemin de fer, et qui auraient pour objet d'éclairer l'Administration sur les besoins des usagers et d'améliorer l'outillage.

Ce projet n'aboutit pas, et d'ailleurs, les usagers des voies navigables, jaloux de leur indépendance, ne voyaient pas d'un bon œil l'intervention de l'Administration dans leurs affaires : les efforts des pouvoirs publics pour mettre de l'ordre dans l'exploitation des voies navigables se heurtaient à un sentiment très net de rébellion des intéressés contre toute ingérence administrative. Aussi, les pouvoirs publics pensaient-ils que « au lieu de proposer des mesures d'ensemble constituant un programme général dont l'ampleur pouvait effrayer, il était préférable de créer d'abord l'outil dont on pourrait faire un usage progressif dans chaque cas particulier. On estima que, jugeant son emploi et appréciant son utilité, les intéressés pourraient reconnaître l'inanité de leur méfiance et accepter peu à peu les modifications vainement réclamées par tous ceux qui se sont occupés, sans prévention, des questions de navigation¹ ».

D'où la création, par l'article 67 de la loi de finances du 27 février 1912, de l'Office national de la Navigation (O. N. N.).

1. Millot, *L'Office National de la Navigation*, p. 3.

CHAPITRE II

L'AIDE DE L'ÉTAT ET L'OUTILLAGE L'OFFICE NATIONAL DE LA NAVIGATION

L'Office national de la Navigation est un établissement public institué auprès du ministère des Travaux publics et ayant pour objet propre, non de diriger des services d'exploitation dépendant de l'État, mais de coordonner l'activité des intéressés. Le texte précité dit expressément que l'Office national de la Navigation a pour objet :

« 1° De centraliser et de porter à la connaissance du public les renseignements de toute nature concernant la navigation intérieure ;

« 2° De rechercher tous les moyens propres à développer la navigation, de provoquer et, au besoin, de prendre toutes mesures tendant à améliorer l'exploitation des voies navigables ».

Dans la pensée de ses créateurs, l'Office national de la Navigation devait améliorer les conditions d'exploitation des voies navigables, tant en modernisant le matériel et l'outillage, et en aidant ainsi les usagers, qu'en coordonnant l'activité des intéressés et en contrôlant ainsi les usagers. L'étude de son rôle nous montrera que, réserve faite des circonstances exceptionnelles de la guerre, qui entraînent, dans ce domaine comme dans d'autres, une grande

extension de l'étatisme, l'Office national de la Navigation a surtout manifesté son activité par une amélioration considérable de l'outillage. Ses efforts pour la coordination et le contrôle se sont souvent heurtés aux résistances des intéressés, et il a fallu la crise des transports pour que les pouvoirs publics pussent enfin procéder à des réformes importantes. Mais avant d'étudier le rôle de l'Office national de la Navigation, il convient d'indiquer les grandes lignes de son organisation, d'où le plan de ce chapitre : organisation administrative et financière (section I) ; développement de l'outillage (section II) ; rôle général de coordination (section III).

SECTION I

Organisation administrative et financière.

L'Office national de la Navigation est un établissement public, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Cette utilisation du mécanisme juridique de l'établissement public, dont il a été fait un certain abus pour un grand nombre d'offices créés depuis la guerre et ne représentant guère que des services administratifs échappant à tout contrôle budgétaire, est au contraire parfaitement légitime pour un organisme qui, comme l'Office national de la Navigation présente déjà un caractère industriel assez marqué. On désire à la fois associer des usagers à la gestion du service (et assouplir son organisation administrative) et le faire échapper, en raison des nécessités industrielles ou commerciales, aux règles trop strictes de la comptabilité publique (et assouplir son organisation financière).

L'organisation de l'Office national de la Navigation a été

régie d'abord par le décret du 13 septembre 1912, puis celui-ci a été remplacé par un décret du 22 décembre 1920.

A. — L'Office national de la Navigation est rattaché au ministère des Travaux publics. Il est géré par un Directeur et un Conseil d'administration. Le Directeur est nommé par décret sur le rapport du ministre des Travaux publics. Il assure, sous l'autorité et le contrôle du Conseil d'administration, le fonctionnement de l'Office, dans des conditions assez analogues à un directeur de société anonyme. Il agit soit en vertu de pouvoirs propres, soit en vertu de délibérations du Conseil d'administration. Il représente l'Office en justice; il a sous ses ordres le personnel de l'Office, celui-ci étant désigné par le ministre des Travaux publics, sur la proposition du Directeur. Il peut être assisté d'un Directeur adjoint.

Le Conseil d'administration est composé de 18 membres, dont 6 de droit (représentants de différents ministères : Travaux publics, Finances, Commerce, Travail, Directeur du contrôle commercial des chemins de fer au ministère des Travaux publics, Directeur du service de la navigation d'Alsace-Lorraine, ce qui assure la liaison avec les chemins de fer et avec la navigation rhénane, donc internationale), et 12 membres désignés par le Ministre. Parmi ces membres, doivent se trouver des représentants, non seulement de services administratifs, mais des intéressés (Chambres de commerce et compagnies de navigation intérieure). Ainsi se trouve assurée la collaboration des organismes administratifs et des usagers.

Le Conseil d'administration, qui se réunit au moins une fois par mois, règle les affaires de l'Office comme le ferait le Conseil d'administration d'une société anonyme. Les délibérations sont exécutoires si, dans le délai de vingt jours

à dater de leur réception, elles n'ont pas été annulées par un arrêté du ministre des Travaux publics, mais cette possibilité d'annulation n'existe pas pour inopportunité, elle n'existe que pour excès de pouvoir ou pour violation des dispositions législatives ou réglementaires. En cas d'urgence, le Ministre peut viser une délibération pour exécution immédiate.

B. — Quant à l'organisation financière, elle se caractérise essentiellement par l'autonomie financière de l'O. N. N. Il s'agit d'ailleurs là d'une autonomie réelle, et seulement d'une autonomie comptable, en ce sens que, au rebours de nombreux offices qui ne continuent à vivre que grâce à des subventions de l'État, l'O. N. N., depuis de longues années, ne reçoit plus aucune subvention de l'État.

Cette autonomie financière s'accompagne d'ailleurs d'un contrôle des pouvoirs publics, tant sur les actes de la vie financière de l'O. N. N. que sur l'emploi des fonds.

Le budget de chaque exercice est établi par le Directeur, arrêté par le Conseil d'administration et soumis à l'approbation du ministre des Travaux publics. Les emprunts votés par le Conseil d'administration sont autorisés par décrets rendus sur le rapport des ministres des Travaux publics et des Finances. L'ordonnateur est le Directeur de l'O. N. N.; il y a un agent comptable désigné par le ministre des Travaux publics. Les fonds libres de l'O. N. N. sont versés en compte courant au Trésor. Les fonds excédant les besoins prévus peuvent être placés en valeurs d'État. Une partie des excédents de recettes annuels peut être affectée à la constitution d'un fonds de réserve et employée en rentes sur l'État. Toutes ces règles ont pour but d'éviter que l'O. N. N. ne garnisse son portefeuille de valeurs diverses, plus ou moins sûres.

Les comptes sont soumis au Conseil d'administration et à l'approbation du Ministre, pour le compte du Directeur ; au contrôle de la Cour des comptes, pour le compte du comptable.

Les principes qui ont dicté ces règles imposées à l'Office dérivent de la nature de cet organisme, dont le patrimoine constitutif a été fourni par l'État. Par contre, certaines règles s'expliquent par le désir de laisser à l'Office une certaine souplesse commerciale. C'est ainsi que l'adjudication, qui est la règle en matière administrative pour les marchés, n'est pas imposée à l'Office. On a voulu que l'Office pût traiter rapidement, ce qui n'est pas possible avec la formule de l'adjudication, qui exige toute une procédure et des délais assez longs. Quant au budget de l'O. N. N., c'est un budget du type mi-administratif, mi-industriel qui, jusqu'en 1931, se présentait sous la forme d'un budget principal, avec deux sections annexes : la section rhénane et la section danubienne, chacune de ces divisions comportant une distinction entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire. Depuis 1931, la division adoptée est différente :

Tant en recettes qu'en dépenses, on trouve cinq sections, et dans chacune d'elles, des recettes et des dépenses ordinaires et extraordinaires.

La première section comprend les dépenses et recettes relatives au réseau de navigation intérieure : essentiellement les exploitations directes de l'O. N. N. et les produits des locations et affermage, auxquels viennent s'ajouter notamment les opérations faites pour le compte d'administrations publiques en vue du reversement au Trésor.

La deuxième section est relative à la navigation rhénane,

la troisième à la navigation danubienne, la quatrième aux exploitations dans les ports maritimes; ce sont en quelque sorte les accessoires de l'O. N. N.

La cinquième section comprend les recettes et dépenses générales et communes : les principaux postes de dépenses y sont les dépenses de personnel et les dépenses diverses et imprévues. Aux recettes ordinaires figurent les revenus des rentes sur l'État et les revenus et amortissements des participations diverses; aux recettes extraordinaires, les emprunts, dons et legs, produits de l'aliénation des valeurs du portefeuille. Si l'on veut avoir une idée générale de la physionomie actuelle d'un budget de l'O. N. N., on peut se reporter au budget de 1934, le dernier qui ait paru à l'*Officiel*¹. Sur 20 millions de recettes, il y en avait 5 provenant de recettes extraordinaires et 15 de recettes ordinaires, dont 13 venant des exploitations de l'O. N. N. se rattachant à la navigation intérieure. Sur 20 millions de dépenses, il y avait 9 millions de dépenses ordinaires (dont 5 pour la navigation intérieure) et 11 millions de dépenses extraordinaires (dont 10 millions pour des installations nouvelles relatives à la navigation intérieure).

En résumé, l'autonomie financière de l'O. N. N. conduit à ce résultat que les exploitations dont il s'occupe sont des exploitations prospères qui laissent de sérieux bénéfices, et que ces bénéfices sont réinvestis dans le développement de l'outillage des voies navigables, conformément à la volonté du législateur qui avait voulu, en créant l'Office « donner aux pouvoirs publics un instrument permettant de centraliser, en vue de l'amélioration de l'outillage des voies navigables, les excédents de recettes

1. J. O., 1^{er} septembre 1934, annexe, p. 551.

fournis par l'exploitation desdites voies¹ ». On voit ainsi se développer la part des recettes ordinaires, représentant les bénéfices normaux de l'O. N. N., et croître en même temps les dépenses extraordinaires, représentant les améliorations réalisées par l'O. N. N. dans l'outillage des voies navigables, améliorations très importantes, comme nous allons le voir dans la section suivante.

SECTION II

Développement de l'outillage.

Au lendemain même de sa création, l'Office national de la Navigation se voyait investi, en raison de la guerre, d'une mission considérable dépassant de beaucoup celle qui lui avait été primitivement assignée. Les transports par eau prirent une importance toute particulière, spécialement sur la Seine, en raison des besoins de la défense nationale et des difficultés d'utilisation de la voie ferrée. Il fallait assurer le ravitaillement du pays et l'approvisionnement en matières premières et en charbon d'un très grand nombre d'usines. Il fallait assurer non seulement l'exploitation des voies navigables, mais encore la reconstitution et le renouvellement du matériel détruit par la guerre. Double mission de construction et d'exploitation, sous un régime d'étatisme. Ce double rôle de construction et d'exploitation devait se continuer dans l'après-guerre, avec des caractères différents : il s'agissait alors de perfectionner l'outillage (et notamment le matériel de traction) et de le gérer suivant des formules plus souples et impliquant une moins grande ingérence des pouvoirs publics.

1. Rapport de M. Trouillot, sénateur, rapporteur du budget des Travaux publics en 1913.

C'est ce rôle de l'O. N. N., tant pendant la guerre qu'après la guerre, que nous allons étudier, en examinant successivement la mise en service du matériel neuf et ses conditions d'exploitation.

§ 1. — *Mise en service de matériel neuf.*

Le rôle de l'O. N. N. dans la création de l'outillage a porté sur les trois catégories de matériel nécessaires à l'exploitation des voies navigables : le matériel de transport (surtout pendant la guerre), le matériel de traction et le matériel de manutention (dans l'après-guerre).

A. — Le matériel de transport (chalands, péniches et bateaux de toutes sortes) est normalement construit et mis en service par des particuliers; il fallut la guerre, les besoins de la défense nationale et les destructions des hostilités, pour que les pouvoirs publics intervinssent dans la construction de la flotte de navigation intérieure. L'O. N. N. mit ainsi en service environ 150 chalands de construction neuve, dont 43 en acier et 87 en ciment armé. Il aida à la reconstitution du matériel de la batellerie fluviale et en profita pour améliorer les types de bateaux. Il alloua d'abord des avances aux mariniers pour dommages de guerre, il intervint ensuite pour remettre des bateaux de remplacement provenant d'acquisitions faites ou de biens séquestrés; enfin, il fit construire et placer plus de 600 péniches en acier d'un modèle nouveau.

Après-guerre, le rôle de l'O. N. N. dans la mise en service de matériel de transport fut beaucoup moins important : il consista surtout à prêter son concours pour la

réception, la prise en charge et le gardiennage du matériel fourni par l'Allemagne en exécution du traité de paix. En effet, en vertu du traité de Versailles, l'Allemagne devait, d'une part, livrer du matériel en réparation de dommages de guerre, matériel qui, en vertu de la convention du 6 juin 1921, devait être choisi ou construit suivant les besoins de la France; d'autre part (art. 339), céder le tonnage et l'outillage nécessaires à l'exploitation du réseau navigable d'Alsace-Lorraine récupéré.

B. — Par contre, le rôle de l'O. N. N. dans le développement de l'outillage de traction devait prendre une extension considérable. Il est à peine besoin d'insister sur l'importance de la traction dans la navigation intérieure : l'amélioration de la traction augmente la vitesse de rotation du matériel et par là même les possibilités de trafic de la voie navigable.

Sur les rivières, la traction se fait par des remorqueurs ou des toueurs, qui sont en général à vapeur, construits d'après les résultats d'une expérience déjà longue et où les perfectionnements sont actuellement limités. L'O. N. N. dut cependant mettre en service pendant la guerre une flotte assez importante de remorqueurs (82).

Mais son rôle principal fut de développer dans l'après-guerre la traction mécanique sur les canaux, et de la substituer progressivement à la traction animale. La traction électrique présente sur la traction animale des avantages incontestables : gain de temps, régularité du service qui n'est pas gêné par les circonstances atmosphériques et n'est pas entravé par la pluie comme l'est la traction par chevaux; souplesse du service s'il y a lieu de faire face à un accroissement de trafic. La solution généralement adoptée aujourd'hui sur les canaux à trafic assez intense est la

traction par tracteur électrique circulant sur une voie ferrée posée sur le chemin de halage ; c'est d'ailleurs un système qui nécessite d'assez grosses dépenses d'établissement, mais dont la généralisation est des plus souhaitables pour l'accélération et la régularité du trafic : double raison pour que les pouvoirs publics interviennent particulièrement sur ce point. L'O. N. N. fit un très gros effort pour développer les installations de traction mécanique sur les canaux, et c'est à lui que l'on doit la généralisation de la traction électrique sur les canaux du Nord et de l'Est, sur une longueur qui atteint aujourd'hui plus de 1.200 kilomètres. C'est là un des résultats les plus importants de l'activité de l'O. N. N.

C. — Enfin, l'O N. N. a également développé l'outillage de manutention (grues de types divers) et toutes les installations nécessaires à l'exploitation des ports fluviaux ; il en exploite d'ailleurs lui-même quelques-uns.

*
* *

Cet exposé du rôle de l'Office national de la Navigation dans la création et dans la mise en service de matériel nouveau ne doit d'ailleurs pas faire oublier le rôle joué par la Direction des voies navigables au ministère des Travaux publics et les charges importantes assumées par l'État, non seulement pour l'entretien des voies navigables, mais encore pour leur restauration après la guerre, leur modernisation et leur amélioration (par exemple pour la reconstruction des ponts dans les régions dévastées), et le développement des ports fluviaux, notamment du port de Strasbourg. La batellerie a bénéficié non seulement des crédits normaux d'entre-

tion (qui, au cours de ces dernières années, oscillaient aux environs de 45 millions), mais encore des prestations en nature de l'Allemagne et des crédits prévus dans les différentes tranches du programme d'outillage national. L'État a ainsi de 1919 à 1934 dépensé 2 milliards pour les voies navigables.

§ 2. — *Exploitation.*

Quelles ont été les formules d'exploitation utilisées pour le matériel ainsi mis en service ? La première formule employée, tant en raison des circonstances de guerre que des conceptions assez rigides alors en vigueur, fut la régie directe ; dans l'après-guerre, sous l'influence de l'assouplissement des conceptions administratives, on vit au contraire se développer des formules d'économie mixte, associant les pouvoirs publics et les usagers dans l'exploitation du matériel.

A. — La Régie. — La régie fut tout naturellement le procédé utilisé pendant la guerre ; la navigation intérieure fut alors sous le contrôle des pouvoirs publics, représentés par la commission militaire de navigation, devenue en 1917 le service de l'exploitation militaire des voies navigables, incarnation de guerre de l'O. N. N. Néanmoins, malgré le principe de la réquisition, posé par la loi du 3 juillet 1877, article 5, 5° ; tant en ce qui concerne le matériel qu'en ce qui concerne le personnel de la navigation intérieure, toute l'exploitation ne fut pas organisée en régie : on aboutit à un système qui maintenait en partie une certaine liberté commerciale : au lieu de procéder elle-même à l'exécution de tous les transports, l'Administration laissait

les intéressés agir eux-mêmes, à condition qu'ils se conformassent, notamment pour les prix, à certaines règles qu'elle avait fixées. S'ils n'acceptaient pas, c'était la réquisition. On eut ainsi deux catégories de transports : les transports autorisés, que les intéressés effectuaient eux-mêmes par leurs propres moyens, les autorisations étant données sur le vu de pièces justificatives indiquant notamment le but, l'objet du transport et les conditions d'exécution (prix et salaires) ; en second lieu, les transports ordonnés, dirigés par le service de l'exploitation militaire des voies navigables. Pendant la guerre, l'O. N. N. exploita ainsi en régie sur la Seine les 150 chalands qu'il avait construits.

Cette formule de l'exploitation directe en régie ne devait pas subsister après la guerre pour le matériel de transport. Elle ne répondait pas à la mission propre de l'Office.

« En principe, l'Office, dont le rôle est de « provoquer ou, au besoin, de prendre toutes mesures tendant à améliorer l'exploitation des voies navigables », considère qu'il ne doit exploiter directement un service que lorsque l'initiative privée ne peut ou ne veut s'en charger.

« Partant de ce principe, l'Office a petit à petit liquidé toutes les exploitations directes qu'il avait été amené à assurer pendant la guerre.

« Il a confié le matériel, par des contrats appropriés, à des Chambres de commerce, à des sociétés ou à des particuliers, se réservant seulement un droit de contrôle et, en général, veillant toujours à ce que l'intérêt public soit sauvegardé¹. »

Néanmoins, le procédé de la régie subsista après la guerre

1. Millot, *loc. cit.*, p. 14.

pour l'outillage de traction. Ce fut l'Office national de la Navigation qui exploita directement jusqu'en 1926 les installations réalisées d'abord par l'État, puis par lui, pour la traction mécanique sur les canaux.

B. — Les formules d'économie mixte. — Mais la formule qui ne devait pas tarder à prévaloir était une formule mixte, évitant à la fois les inconvénients de l'entreprise privée, laissée sans contrôle et souvent plus soucieuse de réaliser des bénéfices que de servir l'intérêt général, et les inconvénients de la régie étatisée, manquant de la souplesse voulue pour assurer une bonne gestion commerciale. « L'Office national de la Navigation, après une expérience d'exploitation de plusieurs années, se rendit assez vite compte que, malgré ses règles plus souples que celles de l'État, il était fréquemment gêné dans l'application des formules commerciales par ses obligations administratives. Certains, d'autre part, continuaient à voir dans l'O. N. N. une émanation de l'État, et reprirent, à tort où à raison, les vieux reproches plus ou moins justifiés et toujours ressassés que l'on adresse aux exploitations d'État. Les usagers, d'autre part, tenaient à être représentés dans une gestion qui les intéressait au plus haut point¹ ». D'où ces formules d'économie mixte, assurant la collaboration entre les pouvoirs publics et les usagers, qui jouirent d'ailleurs d'une grande faveur après la guerre, tout en suscitant d'assez vives controverses doctrinales.

Il y eut alors un assouplissement du Droit administratif et un abandon des distinctions nettement tranchées entre

1. G. Weil, L'organisation méthodique de la traction sur les voies navigables (Extrait du *Bulletin de la Ligue Générale pour l'aménagement et l'utilisation des eaux*), p. 8.

service public et entreprise privée. On tendit à introduire un élément de service public dans des entreprises demeurant cependant entreprises privées, et à associer l'État, représentant des intérêts généraux, à leur gestion. Il suffit de rappeler les lois de 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique et les concessions de mines, les différentes formes de l'État actionnaire et notamment, dans le domaine des transports, la loi du 11 décembre 1932 sur l'aviation marchande, et les lois du 20 juillet 1933 sur la réorganisation de la Compagnie Générale Transatlantique. Cette conception se traduisit notamment par la formule de collaboration tripartite : collaboration des représentants de l'État, des usagers et des techniciens. C'est la conception qui a présidé à l'organisation de certaines entreprises de navigation intérieure auxquelles participe l'O. N. N.

« Les sociétés auxquelles collabore l'Office sont des sociétés de la forme commerciale ou industrielle courante, jouissant de toutes les prérogatives, de toute la souplesse désirable, en véritables sociétés privées qu'elles sont. Cependant, grâce à la présence de l'Office parmi les actionnaires, l'État est en mesure d'exercer un certain contrôle sous la forme qui, à notre avis, est la meilleure, puisque, participant à la vie même des sociétés et étant à même d'apprécier les difficultés auxquelles elles se heurtent, il peut mesurer la rigueur des obligations qu'il leur impose et déterminer en toute connaissance de cause l'aide qu'il désire leur apporter¹. »

Ces sociétés s'occupent, soit de matériel de transport, soit de matériel de traction.

Pour le matériel de transport, il s'agit d'opérations se rattachant directement à la liquidation de la guerre et aux

1. Millot, *loc. cit.*, p. 15.

dispositions du traité de Versailles que nous avons rappelées plus haut.

Le décret du 18 février 1921 chargeait l'O. N. N. de répartir et de céder le matériel rhénan remis par l'Allemagne à la France. Ce matériel fut réparti entre cinq sociétés différentes, quatre sociétés privées et une société d'économie mixte, la Compagnie générale pour la Navigation du Rhin qui, outre une partie du matériel de transport, reçut la totalité du matériel de traction (remorqueurs) et du matériel de manutention (installations des ports). Cette société, constituée en 1924, réunit l'O. N. N. qui reçut des actions d'apport représentant 35 p. 100 des voix, des représentants des armements privés (environ 25 p. 100) et des collectivités (port de Strasbourg, chemins de fer). Certaines décisions exigent une majorité des trois quarts, ce qui équivaut pratiquement à donner un droit de veto à l'O. N. N.

« L'Office prêta de même son concours à l'organisation de la flotte danubienne française, et comme pour la Compagnie générale pour la Navigation du Rhin, il collabora à la constitution de la Société de Navigation Danubienne (transports et remorquages), à l'administration de laquelle il participe, étant présent au Conseil.

« Dans toutes ces opérations, la souplesse de l'Office et l'étendue des services qu'il peut rendre ont été spécialement pris en valeur, cet organisme ayant pu successivement remplir un rôle technique (construction et réception du matériel), un rôle administratif (étude des contrats), et enfin un rôle commercial (passation des contrats, constitution des sociétés) ¹ ».

1. Millot, *loc. cit.*, p. 12.

On voit donc que c'est sur le plan international et dans des conditions assez spéciales que l'Office national de la Navigation demeura intéressé à la gestion du matériel de transport par sa participation à des sociétés d'économie mixte. Sur le plan national, et cela d'une manière beaucoup plus générale, ce procédé servit à la gestion des outillages de traction et notamment des installations de halage électrique sur les canaux.

C'est pour la gestion de ces installations que fut constituée en 1926 la Compagnie Générale de Traction sur les Voies Navigables (C. G. T. V. N.), qui comprend trois groupes d'actionnaires et d'administrateurs, des représentants de l'O. N. N., donc de l'État, des représentants des usagers et des intérêts régionaux (Chambres de commerce et Compagnies houillères), des représentants de la navigation. La C. G. T. V. N. développa progressivement son activité et se vit confier successivement l'exploitation des tronçons gérés par l'Office national de la Navigation et de ceux gérés par les Chambres de commerce du Nord.

Aujourd'hui, la traction mécanique existe sur une longueur totale de 1.200 kilomètres, sur tous les canaux du Nord et de l'Est, sur la ligne principale Dunkerque-Bâle, comme sur tous ses embranchements importants. Elle est gérée par deux exploitants, d'abord la Compagnie Générale de Traction sur les Voies Navigables, qui assure la traction mécanique depuis Dunkerque jusqu'aux houillères de la Sarre, ensuite le port de Strasbourg, ayant comme sous-traitant la société « La Traction de l'Est » qui assure le halage depuis le canal des houillères de la Sarre jusqu'à Huningue, près de Bâle. « La Traction de l'Est » est d'ailleurs constituée de façon analogue à la Compagnie Générale de Traction sur les Voies Navigables ; elle a été formée avec des capitaux

des collectivités locales et des capitaux de l'Office national de la Navigation.

*
* *

Ainsi, le rôle de l'O. N. N. dans l'exploitation des voies navigables se manifeste surtout par sa participation à des sociétés d'économie mixte, notamment pour la traction électrique sur les canaux. Il ne faudrait pas croire néanmoins que le procédé de l'exploitation directe par l'O. N. N. a complètement disparu ; il subsiste encore, dans une faible mesure, pour l'outillage de traction et, dans une mesure sensiblement plus importante, pour certains ports fluviaux.

Pour l'outillage de traction, on voit encore figurer au budget de 1934, parmi les exploitations directes de l'O. N. N., des exploitations de halage dans la région de l'Est, des installations électriques des canaux de l'Oise à l'Aisne et de l'Aisne à la Marne, les touages de Pouilly et du bief de partage du canal du Nivernais.

Les exploitations des ports fluviaux présentent une grande importance ; l'O. N. N. gère non seulement des outillages dans les ports fluviaux, par exemple à Conflans-fin-d'Oise, à Vitry-le-François (jonction du canal de la Marne à la Saône et du canal de la Marne au Rhin), ou à la Nouvelle (canal du Midi), mais encore il exploite deux ports de raccordement de la région parisienne : Gennevilliers en aval et Bonneuil en amont de Paris. L'O. N. N. gère le port de Gennevilliers pour le compte du département de la Seine, cette gestion soi-disant « provisoire » est continuellement renouvelée eu égard aux résultats obtenus. Quant au port de Bonneuil, c'est un port industriel d'une grande importance qui a été confié à l'O. N. N., à la suite

d'un échec de la Chambre de commerce de Paris dont la gestion financière avait été très nettement déficitaire. L'O. N. N. jouit à Bonneuil d'une concession de longue durée, sa gestion est des plus satisfaisantes, et Bonneuil peut être cité comme un port modèle.

Pour compléter cet exposé, il y a lieu de noter que, si le port fluvial n'a pas en principe d'unité administrative distincte, le port de Strasbourg a été érigé en établissement public par la loi du 26 avril 1924 qui en fait un port autonome et lui applique des dispositions analogues à celles prévues par la loi du 12 juin 1920 pour les ports maritimes autonomes. Cette autonomie du port de Strasbourg lui a permis de jouer un grand rôle dans l'amélioration de l'outillage pour la navigation rhénane et les régions de l'Est, notamment au point de vue du halage électrique.

SECTION III

Activité générale de l'Office national de la Navigation.

Mais, si important que soit le rôle de l'O. N. N. dans l'amélioration de l'outillage, il ne doit pas faire perdre de vue l'activité générale qu'il a manifestée dans tous les domaines qui touchent à la navigation intérieure; rien de ce qui touche à la batellerie ne lui est demeuré étranger.

C'est ainsi que l'O. N. N. a collaboré au gros effort tenté pour doter la France d'un code de navigation fluviale, les textes applicables étant rares, disséminés et disparates. Le code fluvial avait déjà fait l'objet d'une proposition de loi en 1914. Un projet très complet avait

été élaboré par la Société d'Études Législatives en 1922; s'inspirant d'un texte rédigé par M. le professeur Niboyet, le gouvernement déposa un projet de loi en 1925, projet reprenant quelques dispositions antérieures éparses, leur ajoutant des dispositions nouvelles, et réalisant, en effet, un véritable code de la navigation fluviale, car il réglait à la fois le statut du bateau (nationalité, droit de circulation, immatriculation, hypothèque), et les rapports juridiques entre transporteurs, affrèteurs, chargeurs, courtiers, commissionnaires, transitaires, assureurs. Ce projet eut le sort de nombreux projets d'ensemble soumis au Parlement : il n'aboutit pas.

L'O. N. N. fit également porter son effet sur des réformes importantes touchant certains aspects plus particuliers des problèmes de la batellerie, régime commercial, organisation du crédit, œuvres sociales.

Sur le plan commercial, l'O. N. N. a créé pendant la guerre des types de conventions d'affrètement et de lettres de voiture, pour le contrat de transport liant le transporteur et le chargeur, dispositions qui furent maintenues par le décret du 11 janvier 1921, mais il faut reconnaître que ce texte, comme nous le verrons plus loin, reçut peu d'applications pratiques. L'organisation de l'affrètement est en réalité toute récente.

L'O. N. N. participa aux études faites pour l'institution du crédit fluvial, problème qui présente une grosse importance pour le batelier : ces études aboutirent à la loi du 5 juillet 1917 instituant l'hypothèque fluviale, loi très importante, mais malheureusement encore insuffisante.

Sur le plan social, l'O. N. N., participa notamment à l'organisation de l'enseignement pour les enfants trop

nomades des bateliers, en donnant son concours à l'œuvre de l'Enfance Batelière.

Enfin, l'O. N. N. participa également à diverses commissions internationales pour l'étude de l'uniformisation des statistiques de la navigation intérieure et du droit privé fluvial. Des différences importantes de législation (propriété des bateaux, hypothèques, privilèges, risques de navigation, assurances) sont particulièrement fâcheuses entre pays communiquant entre eux par le moyen des réseaux de navigation intérieure. Sur ce point, on a abouti à un certain résultat sanctionné par les trois conventions de Genève du 9 décembre 1930 (notamment celle relative à l'immatriculation des bateaux).

Pour en revenir aux problèmes nationaux qui nous intéressent plus particulièrement, il faut remarquer que l'Office national de la Navigation a suivi de très près au cours de ces dernières années tous les problèmes relatifs à la navigation intérieure et aux moyens de pallier les difficultés où se débat la batellerie, et particulièrement la batellerie artisanale. C'est ainsi que les représentants de l'Office ont participé de manière très étroite aux travaux et aux conclusions de la commission nommée, en août 1933, au moment de la grève de la batellerie, pour « étudier les mesures de nature à mieux organiser l'exploitation commerciale des voies navigables et à améliorer la situation des bateliers artisans, notamment en ce qui concerne le remorquage, la traction et l'affrètement ». Ils ont été associés également très étroitement à la préparation des décrets-lois de 1934 et des règlements d'administration publique qui ont suivi.

« Comme l'écrivait M. Millot ¹, l'action de l'Office national

¹, *Loc. cit.*, p. 18.

de la Navigation est particulièrement bienfaisante et utile en ce qui concerne les petits mariniens.

« Les sociétés ou compagnies de navigation possèdent naturellement, avec une exacte notion du progrès, une organisation, des méthodes, des plans de travail. Les petits mariniens, au contraire, véritables chemineaux de la voie d'eau, sans cohésion les uns avec les autres, malheureusement peu instruits pour la plupart, ne peuvent se dégager des ornières de la routine s'ils sont abandonnés à eux-mêmes.

C'est malgré eux, bien souvent, qu'il faut chercher à faire leur bien, ce n'est pas toujours sans récrimination, jusqu'au jour, cependant, où la justesse des conceptions de l'Office, l'avantage des solutions modernes, leur sont révélés par l'expérience et finissent par conquérir leurs suffrages.

« L'Office a là un beau rôle à jouer, celui en quelque sorte de tuteur, ou plutôt d'éducateur des mariniens. »

Dans l'ensemble, d'ailleurs, si les intéressés et les usagers des voies navigables ont reconnu la souplesse et l'importance du rôle joué par l'Office national de la Navigation, ils n'ont pas toujours secondé son œuvre ni au point de vue financier ni au point de vue technique. Ils n'ont pas su, comme les usagers des ports maritimes, apporter leur contribution financière aux travaux entrepris ; ils ont soulevé des difficultés pour mainte amélioration technique proposée, qu'il s'agisse de l'élargissement du gabarit des péniches ou de la substitution du halage mécanique à d'archaïques procédés de traction.

On retrouve là des éléments d'égoïsme et de jalousie entre les bateliers qui ne sont certes point faits pour faciliter l'amélioration de la navigation intérieure, qu'il s'agisse de

son statut administratif ou de son perfectionnement technique, éléments que nous retrouverons encore au chapitre suivant, et qui expliquent dans une certaine mesure les difficultés de la batellerie.

CHAPITRE III

LE CONTROLE DE L'ÉTAT ET L'EXPLOITATION LA CRISE DES TRANSPORTS

Nous avons vu, avec le précédent chapitre, un développement de l'intervention des pouvoirs publics par l'intermédiaire de l'Office national de la Navigation, qui se produisait essentiellement dans le domaine de l'outillage et qui avait surtout un caractère d'aide aux usagers. Nous allons voir maintenant, avec la crise des transports, se développer les raisons d'une intervention des pouvoirs publics dans l'exploitation elle-même et en vue d'un certain contrôle sur les usagers. Il a fallu cette crise des transports pour que fussent modifiées assez profondément les conditions d'exploitation des voies navigables, et cela sous la double influence, d'une part, de la crise générale des transports (section I), d'autre part, des difficultés particulières de la batellerie (section II).

SECTION I

La crise générale des transports.

Nous examinerons successivement les problèmes posés par la crise générale des transports (aspect économique) et les solutions vers lesquelles se sont orientés les pouvoirs publics (aspect juridique).

§ 1. — *Les problèmes et l'aspect économique.*

Il convient de rappeler brièvement les problèmes généraux posés par la concurrence des divers modes de transports avant d'étudier l'aspect plus particulier de la concurrence entre le rail et l'eau.

A. — Examen général. — La crise des transports préoccupe depuis de longues années déjà les pouvoirs publics : c'est d'abord un aspect de la crise générale qui accable le monde depuis 1930, et sur laquelle il nous paraît superflu d'insister. D'autres raisons plus particulières viennent s'y ajouter : au premier chef, la concurrence entre les divers modes de transports, concurrence due à l'inflation des moyens de transports et tout particulièrement aux développements de deux modes entièrement ignorés du xix^e siècle : l'automobile et l'avion, le premier surtout enlevant beaucoup de trafic aux chemins de fer. Partout, le problème a préoccupé les pouvoirs publics ; la situation est particulièrement grave en France, tant à raison de l'importance des chemins de fer qu'en raison de leur caractère de service public.

Les chemins de fer représentent un élément essentiel de l'activité économique du pays, tant par l'importance des capitaux engagés que par l'importance du personnel employé. Il y a 70 milliards de capitaux engagés dans les chemins de fer, et leurs obligations constituent un des placements-types de l'épargne. Les réseaux occupent 450.000 employés en activité, et, si l'on tient compte de leurs familles et des employés retraités, on arrive à un total de 2 millions.

Ils représentent aussi un service public dont le sort financier est intimement lié à celui de l'État. Il en a été ainsi de tout temps et la convention de 1921 en particulier a établi

une solidarité très étroite entre le Trésor et le fonds commun des grands réseaux, l'État faisant des avances au fonds commun au cas de déficit ne pouvant être comblé par des majorations de tarifs, système dont on pensait en 1921 qu'il serait exceptionnel et qui a été en réalité le système normal suivi depuis l'application de la convention, et tout particulièrement depuis 1930, époque depuis laquelle le déficit annuel du fonds commun a pris une importance considérable.

Il était en 1930 de 853 millions, il est passé en 1931 à 3.100 millions, en 1932 à 4.347 millions, en 1933 à 3.850 millions, en 1934 à 3.420 millions. On voit l'importance de ce déficit et la lourde charge qu'il fait peser sur le Trésor public.

Or, la concurrence entre les divers modes de transport est incontestablement une des raisons principales de ce déficit. Cette concurrence était d'autant plus redoutable que les conditions de lutte étaient inégales : le chemin de fer devait à son caractère de service public non seulement les avantages d'un concours financier de l'État, mais aussi tous les inconvénients d'une rigidité administrative résultant des lois et règlements et lui imposant des conditions déterminées d'exploitation et de tarifs. Toutes les autres entreprises de transports, au contraire (marine marchande, navigation intérieure, transports routiers, navigation aérienne), représentaient, en principe, des organisations libres, la liberté des transports résultant aussi bien des textes généraux sur la liberté du commerce et de l'industrie (loi des 2-17 mars 1791) que de textes spéciaux comme la loi du 25 mars 1817, article 115 (« toute entreprise de voitures publiques, de terre et d'eau, à service régulier, pourra désormais être formée ou continuée moyennant que l'entrepre-

neur fasse une déclaration publique et annuelle ») et n'ayant d'autres limites que l'observation des règlements de police. Ces entreprises n'étaient donc tenues par aucune obligation de service public, pouvant accepter et refuser les transports comme elles le jugeaient bon, et exercer plus particulièrement leur activité dans telle région plus favorable que telle autre ; elles n'étaient tenues par aucune obligation de tarifs, pouvant les hausser ici ou les baisser là suivant les nécessités de la concurrence. Les services automobiles en particulier ont pu faire aux chemins de fer une concurrence désastreuse, et c'est ainsi qu'aujourd'hui, dans la répartition du trafic marchandises entre le rail, la route et l'eau, si les chemins de fer ont gardé 7/9 du volume total du trafic et si la navigation, conservant à peu près son trafic antérieur, représente 1/9 dudit trafic, le dernier neuvième a été conquis de haute lutte par l'automobile.

Il était donc inévitable, eu égard aux intérêts considérables que représentent les grandes compagnies de chemins de fer et à la liaison de leur crédit avec celui de l'État, que les pouvoirs publics intervinssent pour assurer une certaine liaison entre les différents modes de transports, et plus particulièrement, laissant de côté la navigation maritime et l'aviation qui ont un domaine assez particulier, pour assurer une certaine coordination entre le rail, la route et l'eau.

Il s'agit d'ailleurs avant tout d'une coordination entre le rail et la route, car si le trafic automobile était parti de zéro en 1913 pour arriver à 7 millions de tonnes en 1929, si, dans la même période, le trafic des chemins de fer avait passé de 217 millions de tonnes à 314 (non compris le réseau d'Alsace-Lorraine), s'accroissant ainsi de 45 p. 100, le trafic de navigation intérieure était demeuré sensiblement cons-

tant : 42 millions de tonnes en 1929 comme en 1913 (en excluant le Rhin et l'Alsace-Lorraine).

Si l'on considère que les recettes annuelles de la batellerie dépassent à peine 500 millions (540 millions en 1931), alors que le déficit annuel des chemins de fer est de l'ordre de 3 à 4 milliards, on voit qu'il ne faut pas s'exagérer l'importance de la concurrence de la navigation intérieure pour la situation financière. Nous allons d'ailleurs étudier de façon plus précise les conditions de la concurrence entre le rail et l'eau.

B. — Rail et eau. — Rail et eau sont de vieux antagonistes. Les querelles de leurs partisans respectifs, parmi lesquels M. Colson a tenu haut et ferme le drapeau des chemins de fer, ont rempli les dernières décades du ^{xix}^e siècle et les premières décades du ^{xx}^e; mais on peut estimer que la concurrence ne devrait avoir qu'une portée assez limitée, en raison des avantages et des inconvénients respectifs de ces deux modes de transport, les uns résultant d'éléments naturels défavorisant la voie d'eau, les autres d'éléments artificiels qui jouent au contraire en sa faveur.

Il est certains éléments naturels qui viennent jouer contre l'eau en faveur du rail : d'abord, le nombre limité de voies navigables, leur présence dans un petit nombre de régions géographiques bien déterminées, empêchant toute faculté de dissémination et cantonnant la navigation intérieure dans un rayon d'activité d'autant plus restreint qu'elle peut rarement assurer les transports de bout en bout, sauf pour les points desservis par la voie d'eau sans transbordement ; ensuite et surtout, l'extrême lenteur du transport, la vitesse commerciale (établie en tenant compte des arrêts) ne dépassant guère en moyenne 4 à 6 kilomètres par heure. Si l'on

ajoute à cela des inconvénients accidentels résultant par exemple de la longueur du parcours si la rivière fait de nombreuses sinuosités alors que le chemin de fer va droit au but, de la sécheresse ou des inondations, des difficultés de la navigation nocturne, on comprend dans quelle situation désavantagée se trouve la navigation intérieure par rapport au chemin de fer, pour l'immense majorité des transports.

Il est vrai que la voie d'eau présente sur la voie ferrée des avantages que l'on peut qualifier d'artificiels, avantages qui sont d'ailleurs les mêmes que pour la route : liberté de tarifs, aucune obligation de service public, absence de péages. C'est ainsi que, s'il y a encombrement à un moment donné, la batellerie hausse ses prix et rejette sur les chemins de fer le trafic que ceux-ci doivent accepter, et cela à des prix qui n'ont pas bougé. L'absence de péages permet par ailleurs aux usagers de la voie d'eau d'effectuer des transports dans des conditions relativement économiques.

C'est précisément cette question de la gratuité de la voie navigable qui provoquait les polémiques les plus vives entre chemin de fer et batellerie.

Pourquoi, disaient les partisans du chemin de fer, appliquer à la batellerie un régime différent de celui qu'on impose à la voie ferrée ? Le voyageur ou la marchandise qui emprunte le rail paie, non seulement le prix du transport lui-même, mais encore une certaine somme correspondant à une fraction des frais d'établissement de la voie et dénommée péage. Il est absolument scandaleux, disaient-ils, qu'il n'en soit pas de même pour les usagers des voies navigables, à tout le moins pour les usagers des canaux, les canaux représentant des frais d'établissement considérables qu'il est illogique de faire payer par l'ensemble des contri-

buables¹. Ils prétendaient sans valeur l'assimilation de la voie d'eau à la route, celle-ci servant à tous, alors que le canal, lui, ne sert en fait qu'à un petit nombre déterminé d'usagers, presque tous industriels du transport.

Les partisans de la voie d'eau répliquaient que c'était bien à la route qu'il fallait assimiler la voie navigable : le navigateur travaille à ses risques et périls, sans appui financier, sans aide des pouvoirs publics. Les pouvoirs publics, au contraire, s'ils ont imposé des charges aux chemins de fer, leur ont accordé de nombreux avantages et un appui financier constant, tant pour l'établissement que pour l'exploitation de la voie, ne serait-ce qu'en vertu des conventions intervenues et du système de la garantie d'intérêts. Imposer des péages à la batellerie serait lui faire subir une charge beaucoup trop lourde sans qu'elle bénéficiât en compensation des avantages de la voie ferrée.

Quoi qu'il en soit de la valeur respective de ces différents arguments, les bateliers avaient en fin de compte obtenu gain de cause, tout droit de navigation sur les voies navigables appartenant à l'État ayant été supprimé en 1880, comme nous l'avons vu plus haut. Le bon marché venait ainsi compenser la lenteur du transport et constituer un avantage certain pour la voie d'eau.

Ces explications sur les avantages respectifs de l'eau et du rail montrent qu'en fait la concurrence n'aurait dû jouer que d'une manière assez limitée : les transports par eau étant essentiellement lents et bon marché, la voie d'eau, sans importance réelle pour le transport des voyageurs, est, en ce qui concerne le transport de marchandises, vouée à un

1. C'est ainsi que M. Colson estime les péages annuellement payés aux compagnies de chemins de fer à 2.530 millions, alors que les transports par eau ne verseraient que 21 à 22 millions d'impôts contre 120 millions dépensés par l'État pour les voies navigables.

trafic déterminé : elle ne peut prétendre ni au trafic de marchandises à courte distance, pour lequel la nécessité de transports terminaux multiplie le prix de revient du transport principal, ni au trafic de marchandises de valeur, pour lesquelles la rapidité du transport est le plus souvent essentielle, ni aux transports de détail¹. Elle n'apparaît qualifiée que pour le transport à longue distance de matières encombrantes et peu périssables, de matières pondéreuses de faible valeur. C'est d'ailleurs ce qui ressort des statistiques : en 1934, sur un total de 52 millions de tonnes, 38 p. 100 représentaient des matériaux de construction, 32 p. 100 des combustibles minéraux, 8 p. 100 des produits agricoles et denrées alimentaires. Ce n'est guère que pour ce genre de marchandises qu'il peut y avoir concurrence entre le rail et l'eau ; il semble donc qu'une certaine répartition naturelle du trafic aurait dû s'opérer entre eux, le rail laissant la voie d'eau opérer librement les transports de matières pondéreuses.

Mais ici, intervenait un autre facteur qui soulevait les protestations de la batellerie, protestations au moins aussi légitimes que celles des chemins de fer contre l'absence de péages sur les voies d'eau : la pratique des prix fermes suivie par les compagnies de chemins de fer.

Le prix ferme est un prix établi suivant la valeur du transport d'un point déterminé à un autre point déterminé sans qu'on tienne compte de la distance qui les sépare. C'est une exception à la règle normale du barème kilométrique, exception qui entraîne un abaissement du prix du transport sur une section déterminée, cet abaissement n'étant possible que parce qu'il doit être compensé sur le

1. Josse, rapport au C. N. E., p. 39.

reste du réseau par l'application du tarif normal et du barème kilométrique : le reste des transports doit laisser les bonis nécessaires pour que soit couverte la partie des frais fixes à laquelle le prix ferme n'apporte qu'une contribution insuffisante. Le prix ferme a pour but d'attirer ou de conserver au chemin de fer un trafic déterminé sur un parcours déterminé ; il peut être utile pour le développement de certaines industries ou de certaines localités, mais en fait, il répond très souvent à un désir de lutter contre la navigation intérieure et de lui enlever du trafic.

C'était une pratique déjà en vigueur avant la guerre, mais, les règles administratives exigeant l'approbation du ministre des Travaux publics, les pouvoirs publics maintenaient généralement un écart de 20 p. 100 entre le tarif normal de la voie d'eau et le prix ferme, ce qui avait pour effet de limiter dans une certaine mesure la concurrence dont la batellerie était fondée à se plaindre.

La pratique des prix fermes disparut dans les années d'après-guerre, au moment où l'on attendait monts et merveilles de l'application des conventions de 1921. On revint à cette pratique après 1926, sans observer le principe d'un écart raisonnable entre le fret normal de la batellerie et le tarif du chemin de fer. Le résultat fut, dans certains cas, une baisse très sensible du trafic de la voie d'eau : c'est ainsi que les prix fermes pour les charbons du Nord sur la région parisienne, autorisés par une décision du ministre des Travaux publics en date du 25 février 1928, ont amené une grosse baisse du trafic par eau, le ramenant en 1934 à 38 p. 100 de ce qu'il était en 1914.

Ainsi, parmi les avantages « artificiels » de l'une et l'autre catégorie de transports, l'absence de péages sur les voies d'eau apparaît abusive aux partisans de la voie ferrée,

l'existence de prix fermes sur les voies ferrées apparaît abusive aux partisans de la voie d'eau. Mais, dans l'ensemble, répétons-le, la concurrence entre le rail et l'eau apparaît limitée à un petit nombre de marchandises, et elle est très loin de revêtir le caractère d'âpreté et de gravité de la lutte entre le rail et la route.

Dans la coordination, le problème rail-eau devait donc tenir une place très secondaire par rapport au problème rail-route. Mais, d'une part, il était logique, dès lors que l'on s'occupait de coordination, d'intégrer la navigation intérieure dans un plan d'ensemble d'organisation des transports : c'eût été une coordination incomplète que celle qui eût concerné seulement le rail et la route sans intéresser les autres modes de transports. D'autre part, le développement des bateaux auto-moteurs modifie un peu l'aspect traditionnel de la concurrence entre le rail et l'eau, en permettant à la navigation intérieure, ainsi que nous le verrons plus loin, d'assurer des transports plus rapides et plus nombreux.

La navigation intérieure devait donc être intégrée dans les solutions d'ensemble que l'on s'est efforcé de donner à la crise des transports.

§ 2. — *Les solutions et l'aspect juridique.*

Malgré les multiples inconvénients d'une concurrence non réglementée entre les différents modes de transports, certains continuaient à se montrer partisans d'une liberté absolue de concurrence. Il s'agissait surtout des représentants des transports automobiles. Ils déclaraient que la coordination devait se faire naturellement, le client étant le meilleur juge de ses besoins et devant faire lui-même la sélection en matière de transports comme dans les autres domaines de la vie économique. Mais cette liberté absolue était impossible

pour de nombreuses raisons : il ne pouvait y avoir de liberté de concurrence dans un régime où la charge de la lutte pèse en grande partie sur les finances publiques, non seulement en ce qui concerne les chemins de fer, dont le déficit grève lourdement le Trésor, mais encore pour les automobiles, dont le gros trafic par camions abîme les routes et pèse singulièrement sur les dépenses budgétaires. Le système de la liberté absolue de concurrence serait en réalité un système de lutte à mort entre les transporteurs dont le contribuable ferait en définitive les frais sans être assuré d'avoir les garanties nécessaires quant à la régularité des services, des horaires et des prix.

En outre, la liberté de concurrence eût supposé une lutte à armes égales entre les différents transporteurs, donc l'abandon du régime de service public des chemins de fer, et leur liberté dans les mêmes conditions que les autres entreprises de transports. C'eût été un système tout à fait incompatible avec le caractère d'utilité publique des services de transports, tant pour la vie économique du pays que pour la défense nationale et l'exécution de certains services publics comme les services postaux.

C'est précisément en se fondant sur le caractère de service public de l'entreprise de transports que certains préconisaient une solution entièrement opposée qui consistait à étatiser les transports, en remettant entre les mains de la puissance publique tous les moyens de transports et en en confiant la gestion, soit à six ou sept sociétés régionales correspondant aux grands réseaux actuels, soit à une société unique, soit à un Office national des Transports — toutes variations sur un même thème socialisant et étatique. Ces solutions présentaient tous les inconvénients de l'étatisme : incompétence, bureaucratie, gestion onéreuse, manque de

souplesse dans les tarifs et dans l'exploitation. Il s'y ajoutait en outre de grosses difficultés d'ordre pratique, dépenses considérables à faire pour tout racheter équitablement, augmentation massive du nombre des fonctionnaires, bouleversements profonds peu souhaitables dans une période de crise.

Entre ces deux solutions, liberté complète et étatisation absolue, présentant l'une et l'autre de graves dangers se dessinait une troisième solution, solution fondée sur le caractère public du service des transports et comportant une réglementation assez poussée, mais sans étatisation. C'est dans ce sens que concluait le rapport du Gouverneur Fournier en 1930, c'est dans ce sens que conclut également le Conseil national économique. Celui-ci, saisi en 1933, de la question de la coordination des transports, adopta en 1934, dans ses séances des 16-17 février et 14 mai, les conclusions de deux remarquables rapports, qui lui furent soumis par M. Josse, Maître des Requêtes au Conseil d'État, et par M. Laroque, auditeur au Conseil d'État, le premier sur les principes généraux de l'organisation des transports et la coordination du rail et de la route, le second sur la navigation intérieure.

Le Conseil national économique reconnaissait l'absolue nécessité de prendre des mesures rapides pour remédier à une situation qui s'aggravait de jour en jour et assurer « une coordination des moyens de transport ayant pour but de donner le maximum de services au public aux moindres frais pour la collectivité, ce qui ne peut être obtenu qu'en assurant à chaque mode de transport le trafic pour lequel il est le plus apte¹ ». Il fallait une organisation souple et pro-

1. C. N. E. Conclusions de M. Josse, p. 12.

gressive¹, se faisant sur un plan d'égalité entre les différents transporteurs, sans chercher à avantager telle catégorie de transports aux détriments de telle autre.

Le système préconisé par le Conseil national économique pour arriver à ces résultats était dominé par trois idées principales : caractère de « service public » des entreprises de transports, nécessité de les soumettre à des autorisations d'un type spécial, nécessité d'ententes professionnelles. Ces trois caractéristiques se relient à une évolution générale de notre Droit, qui tend à imprégner de Droit public des matières qui étaient autrefois de pur Droit privé, en leur conférant un statut mixte qui participe à la fois de la nature de l'un et de l'autre. Elles méritent donc que l'on s'y arrête quelque peu.

A. — Laissant en dehors de toute réglementation spéciale les « transports privés », c'est-à-dire les « transports effectués par tout industriel, commerçant, agriculteur ou particulier, pour son compte exclusif, avec des véhicules lui appartenant ou pris en location », le Conseil national économique entendait au contraire assujettir à une réglementation très particulière « tous les transporteurs, c'est-à-dire tous ceux dont la profession est d'effectuer un transport pour autrui (de voyageurs ou de marchandises) ». Les transports « publics » doivent être considérés comme des « services publics ». C'est l'idée affirmée dès les premières lignes des conclusions du

1. « Souple, en ce sens que le système des transports ne doit pas être fixé dans un cadre rigide qui, en le supposant même adapté parfaitement aux nécessités de l'heure présente, sera vite désuet. Il faut prévoir les progrès de l'industrie, non seulement des industries jeunes comme l'aviation et l'automobile, mais aussi du chemin de fer et de la batellerie, ces progrès étant susceptibles de modifier complètement certaines techniques, certains procédés d'exploitation. Progressive, en ce sens qu'il faut tenir compte des situations acquises, ménager les transitions. On ne peut songer, par exemple, à fermer du jour au lendemain des centaines de gares, à arrêter le trafic ferroviaire sur des milliers de kilomètres. Il faut une adaptation progressive des populations comme aussi du personnel » (*Ibid.*, p. 13).

Conseil national économique : « Le transport par fer, par route, par eau ou aérien, présente le caractère d'un service public. Indispensable à la prospérité économique du pays et jouant un rôle primordial pour la défense nationale, les moyens de transport doivent apporter dans toutes les régions, même défavorisées par la nature, les facilités de communication qu'exige la vie moderne, et que les progrès techniques développent sans cesse. Le transport, service public en lui-même, est de plus le support d'autres services publics essentiels, tels que la Poste, dont le fonctionnement normal exige qu'elle trouve à tout moment le moyen qui transportera le courrier dans les meilleures conditions¹. »

Cette expression de « service public » appliquée aux transports publics peut paraître trop absolue et a soulevé des critiques². Il ne suffit pas qu'une entreprise soit vouée à l'intérêt public pour qu'elle constitue un service public ; encore faut-il qu'elle soit rattachée à une personne morale de Droit public (soit par une exploitation en régie, soit par contrat entre la personne morale et l'entreprise), et qu'elle soit gérée dans des conditions exorbitantes du Droit privé. La réunion de tous ces éléments est nécessaire pour qu'il y ait « service public » au sens où l'entendent la doctrine traditionnelle et la jurisprudence, et d'ailleurs, « ce qui caractérise le service public, d'après la jurisprudence, c'est moins la nature du service que ses règles de gestion³ ».

Le service public apparaissait d'une manière traditionnelle comme une entreprise en régie ou concédée fonctionnant dans des conditions propres au Droit public, alors que les entreprises de transports étaient des entreprises

1. C. N. E., Josse, p. 44.

2. Voir au Sirey 1935, III, 33, la note de M. Mestre.

3. Laroque. *Les usagers des services publics industriels*, p. 7.

privées fonctionnant sous un régime de liberté et dans les conditions du Droit commun. Lorsqu'on dit : « Les transports publics sont des services publics », il faut bien s'entendre.

D'abord, c'est une expression qui cadre avec un régime d'avenir plus qu'avec les réalités présentes. Il nous paraît faux de l'appliquer à une entreprise de transports, par cela seul qu'elle serait ouverte au public, et de « confondre service public et service ouvert au public¹ » ; la nécessité d'une déclaration n'y change rien, une déclaration ne saurait avoir pour effet de transformer une activité privée en service public, et même une autorisation ne saurait normalement arriver à ce résultat. Tout au plus pourrait-on dire, comme on a proposé de le faire avec quelque subtilité, qu'il y a « possibilité de service public, service public virtuel² ».

En second lieu, même dans une organisation future et coordonnée des transports, les « services publics » tels qu'ils doivent être organisés d'après les principes dégagés par le Conseil national économique pour les transports automobiles (principes qui, *mutatis mutandis*, peuvent s'appliquer aux transports par eau) répondront à un type nouveau, beaucoup plus souple que le type classique du service concédé : le service autorisé moyennant l'assujettissement à certaines obligations d'ordre contractuel.

B. — Le Droit administratif distinguait autrefois entre les cas où la puissance publique organise véritablement le service (concession) et celui où elle se borne à accorder les autorisations nécessaires (permissions de voirie et de stationnement). Dans le premier cas, il s'agissait d'un acte contractuel comportant un cahier des charges qui imposait au

1. Note précitée de M. Mestre.

2. Laroque, *op. cit.*, p. 7.

concessionnaire toute une série de stipulations dans l'intérêt du public, notamment quant à l'obligation de service public et quant aux tarifs ; dans le second cas, il s'agissait d'un acte unilatéral ne contenant en principe pas d'autres dispositions que celles nécessaires dans l'intérêt du domaine public, et ne contenant rien qui pût viser l'exploitation elle-même. Dans le premier cas, il s'agissait d'un contrat valable pour un temps déterminé et généralement assez long ; dans le second cas, il s'agissait d'un acte unilatéral essentiellement précaire et révocable, ces deux caractères étant d'ailleurs atténués par la jurisprudence du Conseil d'État sur l'excès et le détournement de pouvoir.

Cette distinction en deux catégories nettement tranchées présentait des inconvénients certains pour des entreprises que l'on hésitait à ériger en services publics et à soumettre aux règles rigides et à la longue durée de la concession. Elle les laissait soumises à un régime de liberté souvent fâcheux pour les usagers et à un régime de précarité toujours dangereux pour l'entrepreneur. D'où l'idée qui se forma progressivement de faire place à un régime intermédiaire, maintenant le principe de l'autorisation, mais soumettant cette autorisation à l'observation de certaines règles qui la rapprochaient de la concession : c'est ainsi que l'on vit apparaître des autorisations comportant des obligations, obligation d'exploiter (prises d'eau sur le domaine public fluvial, pêcheries sur le domaine public maritime), ou même obligation de service public (autorisation d'outillage dans les ports, et surtout, régime très caractéristique des conceptions nouvelles, permissions de voirie en matière de distribution d'énergie électrique sous le régime de la loi du 27 février 1923). La possibilité du retrait de l'autorisation, demeurant d'ailleurs seulement dans certains cas, laissait à

l'acte son caractère d'autorisation, cependant que la durée déterminée de l'autorisation et sa soumission à un cahier des charges le rapprochaient de la concession.

L'application de ces idées au régime des transports naquit de la jurisprudence administrative sur l'utilisation du domaine public. Depuis la guerre, on a sans cesse tendu à élargir les notions de domanialité publique et de police, et à faire se rejoindre les notions de police domaniale et de bonne gestion économique que la jurisprudence comme la doctrine prenaient autrefois bien soin d'isoler l'une de l'autre. Cette tendance s'est notamment manifestée dans la jurisprudence du Conseil d'État sur le retrait des permis-sions de voirie¹; elle s'est manifestée avec plus de netteté encore dans la jurisprudence relative à la légitimité de l'autorisation en matière de transports automobiles², le Conseil d'État ayant reconnu que, dans certains cas, il était légitime de soumettre à autorisation les entreprises de transports, non seulement pour les transports urbains comme cela avait été reconnu depuis longtemps, mais encore pour les transports interurbains, parce que « les voitures publiques utilisent la voie d'une manière anormale : 1° au point de vue de la circulation, parce qu'elles circulent presque constamment et supposent une occupation privative de la voie à leurs points de stationnement ; 2° puis au point de vue de la destination du domaine, puisqu'elles ont pour objet une exploitation industrielle ou commerciale du domaine

1. Conseil d'Etat 4^{er} mars 1929, Société de transports en commun de la région toulousaine, Sirey 1929, III, 73, note de M. Mestre ; 6 mai 1932, Tail-landier, S. 1932, III, 65, note de M. Laroque.

2. Conseil d'Etat 29 janvier 1932, Société des Autobus antibois, Sirey 1932, III, 65, note de M. Laroque ; — 13 janvier 1933, Mironneau, S. 1933, III, 41, note de M. Laroque ; — 16 juin 1933, Ramel, S. 1933, III, 113, note de M. Laroque ; — 11 juillet 1934, Beaumont, S. 1935, III, 33, note de M. Mestre.

public¹ ». C'est ce caractère anormal qui a conduit la jurisprudence administrative à reconnaître la possibilité, dans certains cas, de soumettre à autorisation certains transports ouverts au public, mais, en vertu du principe de la liberté des transports, ces autorisations revêtaient encore un caractère exceptionnel et devaient être nécessitées par des circonstances particulières.

Le Conseil national économique a proposé, au contraire, d'ériger en système et en règle générale ce qui n'était jusque-là qu'une pratique empirique et occasionnelle, et de joindre à l'autorisation des obligations d'ordre contractuel. Deux courants ont ainsi conflué pour former le régime nouveau : nécessité d'une autorisation pour certains transports exceptionnels, rapprochement des deux catégories juridiques : autorisation et concession.

Les caractéristiques de ces autorisations ont été dégagées par le Conseil national économique pour les transports automobiles, et il s'y est référé lorsqu'il a proposé d'établir un régime analogue pour certains transports par eau.

Le Conseil national économique préconisait des autorisations données pour une durée limitée (trois à cinq ans), moyennant certaines conditions : obligation d'assurer le service, publications régulières d'horaires et de tarifs, clause d'égalité des usagers, tarif maximum et aussi, pour mieux réglementer la concurrence, tarif minimum. Toutes ces obligations relatives au service et aux tarifs, destinées à assurer la continuité du service et l'égalité des usagers, obligations exorbitantes du Droit privé et conditionnant l'autorisation, donnent un caractère de service public à l'entreprise privée, bénéficiaire de l'autorisation. L'autori-

1. Conclusions de M. Parodi dans l'affaire Vavas seur, Conseil d'Etat 20 octobre 1933, S. 1934, III, 61.

sation ne comporterait aucun privilège, la concurrence serait possible en droit, mais on n'accorderait évidemment de nouvelle autorisation que si le ou les services primitivement organisés ne suffisaient pas à donner satisfaction au public. « Elle pourrait être refusée pour des raisons de judicieuse répartition du trafic entre les divers moyens de transport¹ ». La répartition du trafic entre les différents modes de transports s'effectuerait ainsi sous un certain contrôle de la puissance publique, qui accorderait ou refuserait les autorisations demandées. Cette répartition devrait être agencée de façon à assurer à chaque mode de transport le trafic auquel il est économiquement le plus apte, tout en ménageant les intérêts économiques, financiers et sociaux en présence. Pour ce faire, la répartition devrait s'opérer autant que possible d'accord entre les intéressés.

C. — C'est là la troisième idée maîtresse de la nouvelle organisation des transports : l'idée d'entente professionnelle, idée encore plus nettement marquée dans les textes qui ont suivi les conclusions du Conseil national économique, que dans ces conclusions elles-mêmes. Ce que préconisait le Conseil national économique, c'était l'organisation de conseils consultatifs des transports (un Conseil national au sommet, des Conseils départementaux ou régionaux à la base), organisés suivant la formule tripartite, un tiers de représentants des pouvoirs publics et des intérêts généraux, un tiers de représentants des usagers, un tiers de représentants des transporteurs. Les textes qui ont suivi (décret-loi du 19 avril 1934 pour le rail et la route, décret-loi du 15 mai 1934 pour le rail et l'eau) ont été encore plus loin : ils ont confié le soin de préparer la répartition du

1. C. N. E., Josse, p. 19.

trafic à des organismes composés de représentants des intéressés auxquels s'ajoute un arbitre désigné par les pouvoirs publics. Normalement, ce sont les intéressés eux-mêmes qui élaborent les accords de répartition du trafic, c'est à eux qu'appartient l'initiative des propositions, la sanction et l'homologation étant conférées aux pouvoirs publics, en l'espèce au ministre des Travaux publics. Des accords entre les intéressés eux-mêmes, rendus exécutoires par les pouvoirs publics, voilà sur quoi doit reposer la nouvelle organisation des transports. Ce mécanisme d'ententes corporatives est un mécanisme nouveau en Droit français; il avait inspiré le projet Marchandau sur les ententes professionnelles, il a inspiré les décrets-lois du 8 août 1935 sur la betterave et le sucre. Il consacre à la fois les droits des intéressés et les droits de l'État : les droits des intéressés puisqu'ils sont chargés d'élaborer eux-mêmes les règles de discipline qu'ils auront à s'imposer; les droits de l'État, puisque celui-ci intervient pour sanctionner l'accord et le rendre exécutoire et l'imposer aux dissidents. « De toute façon, l'intervention de la puissance publique, soit qu'elle sanctionne un accord librement conclu, soit qu'elle répartisse le trafic à défaut d'accord, apparaît indispensable afin de donner à la répartition du trafic un caractère suffisamment stable pour éviter la superposition des moyens de transports, les services parasites et les doubles emplois actuels¹ ».

*
* *

Tels sont les principes généraux qui sont à la base de la nouvelle organisation des transports. Le Conseil national

1. C. N. E., Josse, p. 14.

économique avait paru considérer que la nouvelle organisation, fondée sur la notion de « service public » des services de transports, pouvait être réalisée par voie de décret en dépit du principe législativement consacré de la liberté des transports. C'était peut-être pousser un peu loin la souplesse de la jurisprudence administrative. Mais ce qui permit de réaliser la réforme, ce fut la procédure des décrets-lois¹ autorisée par l'article 36 de la loi du 28 février 1934 pour faciliter la réalisation de l'équilibre budgétaire. Estimant que la concurrence des différents modes de transport contribuait au désarroi des finances publiques et que leur coordination rentrait par suite dans la délégation de pouvoirs contenue dans ce texte, le Gouvernement usa de décrets-lois pour modifier le régime des transports.

Le décret-loi du 19 avril 1934 a statué sur la coordination du rail et de la route. Il a institué un Comité de coordination avec experts désignés par les différents transporteurs et un arbitre, l'initiative appartenant aux experts ou à l'arbitre, l'homologation au Ministre et, en attendant que fussent réalisées les ententes nécessaires entre le rail et la route, il a soumis les entreprises de transports automobiles au régime de la simple déclaration pour les services existants, au régime de l'autorisation pour les services nouveaux. Ce décret-loi a été complété par les règlements d'administration

1. Nous aurons souvent à employer cette expression de « décret-loi » pour désigner les décrets faits sur habilitation spéciale du législateur par l'article 36 de la loi du 28 février 1934, décrets pris en Conseil des Ministres et devant être soumis à la ratification du Parlement. Nous savons que cette expression est juridiquement incorrecte. Le terme de décrets-lois devant être réservé à certains actes pris par le pouvoir exécutif en matière législative à certaines époques de notre histoire (premier Empire, 1851-1852, Gouvernement de la Défense Nationale); les décrets de 1934 devraient porter une autre dénomination (par exemple : décrets soumis à ratification). Mais l'expression « décret-loi » est entrée dans l'usage et elle est commode; aussi l'avons-nous adoptée, *brevitatis causa*.

publique du 25 février 1935 pour les transports de voyageurs et du 13 juillet 1935 pour les transports de marchandises. La nouvelle organisation des transports automobiles soulève de très gros problèmes que nous ne pouvons étudier ici. Nous avons simplement voulu montrer dans quelle mesure elle se rattachait au nouveau régime des transports, et dégager des principes généraux qui, conçus principalement pour les transports routiers, ont également inspiré la réorganisation des transports par eau. Mais ici aux considérations de coordination des transports venaient s'ajouter des considérations spéciales à la navigation intérieure, le désir de remédier aux difficultés qui lui étaient propres, difficultés à l'examen desquelles nous arrivons maintenant.

SECTION II.

Les difficultés propres de la batellerie.

Ici encore, nous examinerons rapidement les problèmes soulevés par les difficultés de la batellerie, avant de donner une vue générale des solutions proposées et adoptées.

§ 1. — *Les problèmes.*

Il est à remarquer que les répercussions de la crise sur la batellerie ne se sont pas traduites par une diminution du trafic, le trafic par eau demeurant à peu près constant et ne subissant pas de grandes variations comme le trafic par fer, ainsi que le prouvent les chiffres suivants représentant les marchandises embarquées (exprimées en milliers de tonnes) :

1929	50.223
1930	53.297
1931	52.667
1932	50.943
1933	50.030

La baisse a donc été environ de 2 p. 100 par an de 1930 à 1933 ; et cette baisse très faible apparaît comme ayant encore beaucoup moins d'importance si l'on considère que le tonnage kilométrique s'est, lui, au contraire, développé de 2 p. 100 par an en moyenne, passant de 7.266 millions de tonnes-kilomètres en 1930 à 7.795 millions de tonnes-kilomètres en 1932 — situation favorisée si on la compare à celle du chemin de fer ; sur la base 100 pour 1926, le tonnage kilométrique de la navigation intérieure était représenté en 1933 par l'indice 114,5, celui du chemin de fer par l'indice 73.

On peut donner de cette différence plusieurs explications renfermant, les unes et les autres, des éléments importants de vérité : c'est ainsi que la concurrence de la route se fait beaucoup plus durement sentir pour le rail que pour l'eau. On peut constater également qu'il y a certains transports qui, quelles que soient les circonstances, demeurent réservés à la voie d'eau. D'autres ont invoqué aussi la concurrence faite au rail par la voie d'eau, notamment grâce au développement des automoteurs, mais, comme le rail faisait au même moment à la voie d'eau une concurrence au moins aussi certaine par le procédé des prix fermes, cette raison ne nous paraît pas devoir être retenue. Une des raisons principales est la différence de régime des deux catégories de transports, différence déjà signalée, et récemment exprimée par M. Divisia¹ dans ces termes :

« Cette situation relativement favorable de notre navigation intérieure tient apparemment à sa position de concurrente du transport par fer monopolisé ; comme on l'a déjà signalé, la différence de régime entre nos deux modes de

1. *Revue politique et parlementaire*, 10 décembre 1934.

transport fait que c'est le chemin de fer qui est toujours principalement en butte aux variations du volume des échanges : dans les périodes actives, si les moyens de transports se trouvent à certains moments moins suffisants, le trafic reflue vers le chemin de fer qui a, de par son statut, l'obligation d'assurer tous les transports s'offrant à lui, d'autant que la hausse des frets fluviaux résultant du jeu de l'offre et de la demande favorise encore ce reflux ; au contraire, dans les périodes de dépression, la baisse des frets ramène à la voie d'eau une part plus grande du trafic et accentue ainsi la dépression du trafic ferroviaire. »

Mais ce maintien du trafic de la voie d'eau à un niveau à peu près constant ne doit pas faire oublier les graves difficultés de la batellerie : la liberté commerciale peut avoir des avantages, mais, en temps de crise, elle ne permet pas le maintien des prix, et le maintien du trafic s'est accompagné d'une baisse catastrophique des frets. Le cours du fret Lens-Paris-Monnaie, cours type, qui était en 1929 de 34 fr. 50 par tonne, est passé à 29 francs en 1930 et 1931, 26 fr. 30 en 1932 (soit une chute de 25 p. 100 en trois ans), pour se relever un peu, il est vrai, à 28,6 en 1933, alors que l'on peut estimer que le prix de revient est voisin de 30 francs ; donc, dans la plupart des cas, le cours du fret est inférieur aux prix de revient. C'est là une situation particulièrement inquiétante : d'importantes compagnies ont cessé de rémunérer leur capital, quant aux mariniers artisans, ils ne gardent guère (une fois déduit l'amortissement du bateau) que 10.000 francs par an, somme insuffisante pour leur permettre de vivre décemment, eux et leur famille.

Les bateaux circulent peu d'ailleurs, seulement cent soixante jours par an en moyenne. Au début de l'année 1935, 1.100 étaient à la chaîne depuis trois mois sur les canaux du

Nord. L'inflation des moyens de transports par eau et l'avilissement des frets ont entraîné la perte de capitaux importants engagés dans la batellerie et la fermeture de 25 chantiers de construction de péniches et chalands¹.

Pour avoir conservé un trafic à peu près constant, la batellerie n'en connaît donc pas moins de graves difficultés, difficultés d'autant plus graves qu'aux raisons proprement économiques s'ajoutent des raisons sociales d'une importance considérable.

A. — Raisons économiques. — Il est inutile d'insister sur la liaison des difficultés de la batellerie avec la crise générale; de même il est inutile de revenir sur la concurrence faite par le rail à la voie d'eau et sur le procédé des prix fermes que nous avons déjà analysés dans la section précédente.

Il est par contre une raison importante sur laquelle il faut donner ici quelques précisions : l'inflation des moyens de transport par eau qui, condamnant chaque bateau à une immobilisation beaucoup plus longue et entraînant un ralentissement très sensible de la rotation des bateaux, a des répercussions certaines sur la baisse des frets.

Il importe d'ailleurs de bien comprendre à quels éléments était due cette inflation du nombre des bateaux dont on a beaucoup parlé sans toujours dire exactement en quoi elle consistait. Les statistiques² distinguent les bateaux ordi-

1. Dautry, Conférence précitée.

2. Le ministère des Travaux publics procède tous les cinq ans à un recensement de la batellerie. Les derniers chiffres publiés sont ceux du recensement de 1931 et c'est sur eux que notre étude est fondée. Pour se conformer aux directives données par les organismes internationaux, ces recensements auront lieu désormais dans les années se terminant par 5 et 0, mais les chiffres de 1935 ne sont pas encore connus. Les chiffres postérieurs à 1931 qui sont cités dans ce chapitre ne doivent être considérés que comme des indications approximatives; ce sont ceux fournis par les statistiques que

naires, les automoteurs, et les bateaux-citernes, automoteurs ou non, en indiquant pour chaque catégorie le nombre de bateaux français et le nombre de bateaux étrangers. Si nous laissons de côté les bateaux-citernes, qui répondent à un trafic très spécial et qui ont d'ailleurs beaucoup augmenté au cours de ces dernières années¹, nous constatons que la flotte circulant en France montait de 12.903 unités en 1926 à 14.115 en 1931 et 14.355 en 1932².

Mais les divers postes de ces statistiques n'avaient pas suivi le mouvement ascendant; le nombre des bateaux français ordinaires avait au contraire régulièrement décroché : 10.852 en 1926, 10.258 en 1931, 10.012 en 1932, 9.877 en 1933, 9.527 en 1934.

L'augmentation du nombre des bateaux provenait de deux causes principales : l'augmentation du nombre des bateaux étrangers, l'augmentation du nombre des automoteurs, celle-ci expliquant d'ailleurs dans une certaine mesure la diminution du nombre des bateaux ordinaires. Il convient d'insister sur ces deux éléments, batellerie étrangère et batellerie motorisée, sur le développement injustifié de la première, et sur le développement très rapide de la seconde.

Le nombre des bateaux étrangers ordinaires circulant en France, qui était en 1921 de 937, était passé à 1.573 en 1926 et à 1.846 (dont 1.588 belges) en 1931³, alors que leur tonnage total passait de 490.697 tonnes en 1921 à 594.134 tonnes

font dresser tous les ans les autorités militaires, statistiques moins complètes que les statistiques des Travaux publics et qui risquent donc d'être légèrement inférieures à la réalité.

1. 379 en 1931, 545 en 1934.

2. Pour redescendre à 13.936 en 1933, 13.391 en 1934, à un moment où l'on avait déjà pris des mesures contre l'inflation du nombre des bateaux.

3. Pour descendre à 1.297 en 1932, 1.395 en 1933, 1.450 en 1934 (cf. observations de la note précédente).

en 1931. Ce développement de la circulation en France des bateaux étrangers, facilité par un régime très libéral de francisation et d'admission temporaire, ainsi que par des circulaires parues au moment de la reconstitution des régions libérées et consolidées par des conventions commerciales, peut être souhaitable dans des périodes où la batellerie nationale n'est pas en mesure de suffire aux besoins des chargeurs ; il était, au contraire, inadmissible, alors que les marins français chômaient plus de la moitié de l'année.

Quant aux automoteurs, il y en avait seulement 114 en circulation en 1912 ; 333 en 1921 ; 478 en 1926, mais 2.101 en 1931¹, dont 586 étrangers ; 3.046 en 1932, dont 726 étrangers ; les statistiques de 1933 et 1934 accusent seulement 2.028 et 2.072 (dont 654 et 648 étrangers). Le tonnage embarqué sur les automoteurs a augmenté de 1922 à 1932 à une allure moyenne de 33 p. 100 par an (20 p. 100 de 1922 à 1927, 40 p. 100 de 1927 à 1932), il y a d'ailleurs eu un arrêt très net et presque absolu entre 1932 et 1933. Ce trafic a pris un grand développement non seulement dans des régions comme l'Ouest et le Midi (où il représente 40 p. 100 du trafic total embarqué), mais encore dans les régions où l'importance de la navigation intérieure est considérable : 27 p. 100 du tonnage embarqué sur les voies navigables de l'Est, 24 p. 100 pour la Seine.

Les automoteurs ont une vitesse très supérieure à celle des bateaux tractionnés. Cette supériorité joue à plein pour les cours d'eau naturels (par exemple sur la Seine entre

1. Ces chiffres représentent seulement le nombre des automoteurs « stricto sensu » ; le nombre total des bateaux à propulsion mécanique était en 1931 de 2.803, dont les 2.101 porteurs, 591 remorqueurs, 72 bateaux de voyageurs, 39 toueurs.

Paris et Le Havre) où un automoteur assure, toutes choses égales d'ailleurs, un trafic beaucoup plus important qu'un bateau ordinaire. Les mêmes considérations jouent beaucoup moins sur les canaux, où la multiplicité des écluses et l'étroitesse du chenal réduisent à peu près à la même vitesse l'automoteur et le bateau halé électriquement. En moyenne¹, on peut considérer qu'un automoteur transporte annuellement 947.000 tonnes kilométriques au lieu de 482.000 pour un bateau non motorisé, la distance parcourue annuellement à pleine charge est de 4.120 au lieu de 1.780 kilomètres, le parcours moyen d'un voyage est de 255 au lieu de 122 kilomètres.

Dans ces conditions, le développement rapide des automoteurs représentait pour la navigation intérieure à la fois un progrès et un danger : progrès certain, car la navigation intérieure perd ainsi de sa lenteur, peut assurer un trafic beaucoup plus important, et par là même faire aux chemins de fer une concurrence beaucoup plus efficace, ce qui est particulièrement vrai pour la Seine. Mais aussi danger pour un grand nombre de bateliers, pour tous ceux qui n'avaient pu moderniser leur matériel et dont les vieux bateaux risquaient de se trouver immobilisés davantage encore. Le développement des automoteurs ne pouvait que contribuer aux difficultés de rotation des bateaux, le coefficient d'utilisation des bateaux sans moteur n'étant d'ailleurs que de 45 p. 100 (deux cents jours d'indisponibilité contre cent soixante-cinq jours de circulation effective) alors que celui des automoteurs était de 55 p. 100 (cent soixante-cinq

1. Si les moyennes établies pour les automoteurs, flotte récente et homogène, se rapprochent assez sensiblement de la réalité, il n'en est pas de même des moyennes établies pour les bateaux ordinaires qui représentent des chiffres assez arbitraires, la flotte étant moins homogène et comprenant beaucoup de vieux bateaux.

jours d'indisponibilité contre deux cents de circulation effective).

Enfin, un automoteur représente un capital beaucoup plus important qu'un bateau ordinaire. Or, les rémunérations et les frets baissant beaucoup avec la crise, le trafic ne suffit pas toujours à rémunérer et amortir le capital : les transports courts ou encombrés sont relativement coûteux pour un automoteur, il est par contre très qualifié pour les transports à grande distance. La stabilisation du trafic entre 1932 et 1933 tendrait, d'ailleurs, à prouver qu'il s'établira naturellement un certain partage du trafic entre les automoteurs et les bateaux remorqués ou halés.

Mais, en tout état de cause, le développement des automoteurs représente un aspect important de l'évolution de la navigation intérieure que l'on devait retenir dans l'étude de la situation économique de la batellerie.

B. — Raisons sociales. — La situation sociale de la batellerie explique d'ailleurs plus encore que la situation économique les difficultés de la navigation intérieure : nous avons déjà eu à signaler son inorganisation, et la dispersion des efforts aboutissant au désordre dans l'exploitation. Ces inconvénients n'avaient fait que s'aggraver avec le temps et ils ont éclaté de façon manifeste au cours de ces toutes dernières années.

Nous avons déjà vu que les transporteurs par eau répondent à deux types sociaux bien distincts : grandes compagnies de navigation avec marins salariés, petits bateliers indépendants ou artisans, les premiers ayant en 1931 5.624 bateaux (soit 45 p. 100 du total) et dominant sur la Seine et le Rhône, les seconds 6.790 bateaux (55 p. 100) et dominant dans le Nord et dans l'Est. Les uns et les autres

ne sont pas toujours d'accord, et la divergence de leurs points de vue n'est pas faite pour rendre aisées les solutions des problèmes de la navigation intérieure. Il n'est pas toujours facile de se trouver en face de groupements et de représentations valables. Si l'on se trouve pour la première catégorie en face d'un petit nombre de compagnies, d'ailleurs groupées dans un organisme commun, la Conférence des Syndicats de navigation intérieure, fondée en 1928, qui, malgré des divergences inévitables entre groupements imparfaitement agglomérés, représente assez bien le point de vue des grandes compagnies, il n'en est pas du tout de même pour les artisans, extrêmement nombreux (5.367 propriétaires d'un seul bateau sur un total de 6.040 propriétaires français, dont 5 seulement possédant une flotte de plus de 100 unités); ce sont des marinières dispersés, isolés, assez jaloux les uns des autres, qu'il est difficile de constituer en groupements ayant une valeur certaine de représentation. Non seulement les artisans s'opposent aux grandes compagnies, mais encore ils ne sont pas d'accord entre eux, car il y a une jalousie certaine des « tractionnés » (possédant du matériel ancien) vis-à-vis des propriétaires d'automoteurs (représentant du matériel neuf), tant et si bien que la batellerie se trouve en fait partagée entre trois clans rarement d'accord : grandes compagnies, batellerie artisanale tractionnée, batellerie artisanale motorisée.

Ces dissensions éclatèrent au grand jour lors de la grève de l'été 1933 qui révéla au grand public une partie des difficultés de la navigation intérieure.

Cette « grève », au cours de laquelle on vit se constituer sur les rivières et canaux du Nord et de la région parisienne des barrages de péniches destinés à entraver la circulation, avait ceci de particulier qu'elle n'était pas provoquée par un

conflit entre patrons et ouvriers, mais par une rivalité entre petits patrons autonomes, par une rivalité entre la batellerie artisanale tractionnée et la batellerie artisanale automotrice. Un bateau sans moteur ayant eu, en raison de la sécheresse, quelque peine à sortir du bief alors qu'un automoteur bénéficiait d'une « fausse bassinée », cela provoqua des incidents, rapidement envenimés par l'intervention politique d'un groupement de tendances bolchevisantes, le Syndicat régional de la petite batellerie du Nord et du Pas-de-Calais. Des meneurs pour la plupart étrangers à la batellerie exploitèrent la grève aux fins d'agitation politique et il fallut plusieurs semaines pour que, après des incidents violents, la grève s'apaisât enfin et que tout rentrât dans l'ordre.

Cette grève avait manifesté les dissensions intestines de la batellerie, et la rivalité entre tractionnés et automoteurs, notamment en ce qui concerne l'éclusage de nuit et le trématage. Il y a là en effet des questions délicates de circulation et de priorité que nous retrouverons plus loin en examinant la police de la circulation sur la voie navigable.

Elle avait également mis en lumière la situation pénible de la batellerie artisanale et les difficultés de l'affrètement. Le marinier isolé étant peu qualifié pour discuter les conventions d'affrètement, des intermédiaires peu scrupuleux en profitaient pour introduire des stipulations occultes ou des clauses accessoires trop sévères dans les conventions d'affrètement. Les contre-lettres venaient en réalité abaisser le fret officiellement fixé, les trop longs délais de chargement et de déchargement venaient immobiliser trop longtemps le bateau comme magasin flottant. L'affrètement inorganisé tel qu'il existait dans la batellerie ne permettait donc ni une bonne organisation de la rotation des bateaux, ni une régularisation des cours des frets.

Des réformes étaient nécessaires; la Commission nommée par arrêté du 30 août 1933 « pour étudier les mesures de nature à mieux organiser l'exploitation des voies navigables et à améliorer la situation des bateliers artisans, notamment en ce qui concerne le remorquage, la traction et l'affrètement », en proposa un certain nombre, au début de 1934. Mais nous savons déjà que l'organisation de la navigation intérieure préoccupait au même moment le Conseil national économique saisi du problème de l'organisation des transports.

§ 2. — *Les solutions.*

Deux idées ont inspiré les conclusions adoptées par le Conseil national économique sur le rapport de M. Laroque : organisation de la batellerie par la protection des bateliers artisans ; — coordination du rail et de l'eau, les deux idées étant d'ailleurs étroitement liées ; on ne peut pas coordonner des entreprises inorganisées, la coordination du rail et de l'eau suppose que l'exploitation de la voie navigable sorte du désordre et de l'inorganique, elle impliquait des réformes réclamées depuis longtemps ; ainsi, le souci de coordination servit à faire aboutir des réformes que l'on avait souhaitées bien avant qu'il ne fût question de coordination.

Les réformes proposées devant être étudiées en détail dans notre deuxième partie, nous nous bornons à indiquer brièvement les titres de chapitres du programme de réforme élaboré par le Conseil national économique sous la double préoccupation que nous avons indiquée :

1° Limitation de l'inflation des moyens de transport par eau, par la limitation de la concurrence étrangère et le contrôle de la mise en service des bateaux français ;

2° Réglementation particulière (autorisation avec cahier

des charges) des services réguliers de transports et des services de remorquage et de halage ;

3° Organisation de l'affrètement par l'adoption d'une convention-type d'affrètement et la réorganisation des bureaux d'affrètement ;

4° Aménagements fiscaux tendant à assurer la participation des usagers aux dépenses d'amélioration des voies navigables ;

5° Répartition du trafic entre le rail et la voie d'eau, soit indirectement par la voie fiscale, soit par une répartition directe du trafic.

Ces conclusions étaient adoptées par le Conseil national économique dans sa séance du 14 mai 1934. Dès avant cette date, des mesures importantes concernant la navigation intérieure et notamment l'autorisation à accorder à certains services de transports par eau figuraient dans le décret du 6 février 1932 portant règlement général de police des voies de navigation intérieure, texte modifié, notamment en ce qui concerne la généralisation des autorisations nécessaires, par le décret du 31 mars 1934. Il y avait là déjà adoption au moins partielle des conclusions du Conseil national économique sur le second point.

Mais c'est surtout la procédure des décrets-lois qui permit au gouvernement de réaliser rapidement la plupart des réformes réclamées par le Conseil national économique ; il en usa pour modifier profondément le régime de la navigation intérieure, comme pour assurer la coordination entre le rail et la route, et l'on eut ainsi toute une série de textes dont les principaux furent : le décret-loi du 15 mai 1934 complété par les Règlements d'administration publique du 21 septembre 1934 et du 29 août 1935 sur la « coordination du rail et de la voie navigable » ;

le décret-loi du 30 juin 1934 complété par le Règlement d'administration publique du 31 mai 1935 sur « la réglementation de l'affrètement en navigation intérieure » ;

divers décrets-lois du 30 juin 1934 instituant une participation financière des usagers aux dépenses des voies navigables ;

enfin, la loi du 19 juillet 1934 vint modifier la loi du 5 juillet 1917 sur l'immatriculation des bateaux et l'hypothèque fluviale de façon à réserver en principe la navigation intérieure aux Français.

Ainsi se trouvaient réalisées, sous quelques réserves que nous aurons l'occasion de relever, la plupart des réformes préconisées par le Conseil national économique. C'est dans le cadre ainsi tracé par les textes récents que nous allons, après cet exposé d'ensemble de la question, étudier d'une façon détaillée le régime administratif de la batellerie. Nous ne nous dissimulons d'ailleurs pas le caractère encore assez instable de la nouvelle réglementation ; elle commence à peine à fonctionner ; elle devra être encore soumise à des aménagements qui pourront en modifier les détails, mais les grandes lignes sont acquises, et permettent d'ores et déjà de dégager les traits caractéristiques de la nouvelle organisation de la navigation intérieure française.

DEUXIÈME PARTIE

LE REGIME ADMINISTRATIF DE LA BATELLERIE

Pour faire cette étude, nous grouperons nos développements sous cinq chefs principaux : le bateau (immatriculation, limitation de la flotte); le transport (police de la circulation, services de transport et de traction); l'affrètement, pièce très importante de la nouvelle organisation (conventions et bureaux d'affrètement); le régime fiscal; la coordination entre le rail et l'eau. Un dernier chapitre sera consacré aux réformes nécessaires, tant pour l'organisation de la batellerie artisanale que pour l'organisation du crédit.

CHAPITRE PREMIER

LE BATEAU

L'essentiel des dispositions administratives relatives au bateau se rattache à la nécessité de l'immatriculation, posée en ces termes par l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 1917, modifiée par la loi du 19 juillet 1934 : « Tout bateau de navigation intérieure de plus de 20 tonnes circulant en France doit être jaugé et immatriculé. » Il convient d'exposer d'abord les buts et les modalités de l'immatriculation (section I), avant d'examiner l'utilisation de ce procédé pour la limitation de l'inflation du nombre des bateaux, par la lutte contre la concurrence étrangère (section II) et le contrôle de la mise en service des bateaux français (section III).

SECTION I

Buts et modalités de l'immatriculation.

L'immatriculation du bateau a été instituée par le décret du 11 février 1899. Elle apparaissait alors essentiellement comme une obligation d'ordre statistique relevant de la police des voies navigables. C'était une immatriculation purement administrative qui conférait à l'existence du bateau une certaine publicité et qui permettait à l'Administration d'être renseignée sur l'activité des transports par eau.

L'immatriculation fut à nouveau réglementée par la loi du 5 juillet 1917, instituant l'hypothèque fluviale : elle prit alors un second aspect beaucoup plus important, se transformant d'acte purement administratif en acte juridique conférant au bateau un état civil et donnant une base stable à sa situation juridique. L'immatriculation est pour le bateau à la fois un acte d'état civil et un acte de propriété, indiquant à qui appartient le droit d'affecter le bateau à la garantie d'une créance.

Le bateau, bien que demeurant meuble, acquiert une situation assez analogue à celle d'un immeuble. Tous actes translatifs et constitutifs de droits réels doivent être transcrits pour être opposables aux tiers. C'est un régime calqué sur le régime des navires de mer.

Ce régime a précisément pour effet de permettre plus facilement la constitution de droits réels sur le bateau et par là même de favoriser le crédit, par le moyen de l'hypothèque fluviale qu'institue la loi de 1917 : cette hypothèque implique nécessairement l'immatriculation du bateau, immatriculation qui permet toutes les inscriptions ultérieures de droits réels et qui permet de suivre le bateau en quelques mains qu'il passe. L'immatriculation apparaît ainsi essentiellement comme un procédé destiné à favoriser le crédit fluvial.

Mais l'immatriculation a pris tout récemment un troisième aspect non moins important : elle permet une limitation de l'inflation des moyens de transport par eau : elle peut, en effet, protéger la batellerie française contre les concurrents étrangers ; il suffit pour cela de la réserver à des Français (loi du 19 juillet 1934) ; elle peut également permettre le contrôle de la mise en service des bateaux français, si elle n'est accordée à des bateaux nouveaux que dans certaines

conditions (décret-loi du 15 mai 1934). Nous retrouverons ces aspects de la question aux deux sections suivantes. Il nous faut auparavant dire quelques mots des modalités de l'immatriculation.

L'immatriculation et le jaugeage sont obligatoires pour tout bateau de plus de 20 tonnes. C'est une obligation qui pèse sur le propriétaire du bateau. L'immatriculation est assurée par des bureaux d'immatriculation placés sous l'autorité du ministre des Travaux publics. Les conditions d'immatriculation sont fixées par divers textes, notamment les Règlements d'administration publique des 3 avril et 8 décembre 1919, le décret du 29 mars 1928, et l'arrêté du 7 novembre 1934. Le décret de 1928 donne en particulier la liste des bureaux chargés des opérations. Un certain nombre de bureaux de jaugeage sont rattachés à un bureau unique d'immatriculation. Le jaugeage a pour objet de déterminer le poids de la cargaison d'un bateau d'après son enfoncement.

Quant à l'immatriculation, elle consiste dans l'inscription du bateau avec un numéro d'ordre sur un registre matricule spécial tenu au bureau d'immatriculation. Elle comporte diverses indications (cf. loi des 5 juillet 1917-19 juillet 1934, art. 3) : nom et devise du bateau, mode de construction et type, nature et puissance de la machine s'il y a lieu, capacité maxima de chargement, nom, domicile et nationalité du propriétaire, etc.

Tout bateau immatriculé doit être muni, en outre du certificat d'immatriculation et du certificat de jaugeage, d'un extrait des inscriptions des droits réels existant sur le bateau ou d'un certificat constatant qu'il n'en existe aucune. On voit ici la liaison de l'immatriculation et du crédit fluvial.

Il est interdit de naviguer sans certificat d'immatriculation, mais il ne faut pas que l'immatriculation continue à jouer pour des bateaux hors d'état de naviguer et les registres d'immatriculation doivent être tenus à jour : il faut (art. 7) des déclarations écrites au cas de perte et d'innavigabilité définitive, et même aux cas de déchirement et de modification aux caractéristiques du bateau.

SECTION II

Limitation de la concurrence étrangère.

Sous le régime de la loi de 1917, l'immatriculation était nécessaire pour tout bateau circulant en France, mais elle n'était nullement réservée à des Français. Tout bateau étranger ayant régulièrement payé les droits de douane pouvait circuler librement en France : c'est ce qu'on appelait, assez improprement, le régime de la « francisation », par une fausse analogie avec le régime des navires de mer : pour ceux-ci, il y avait bien francisation, en ce sens que non seulement le navire devait payer les droits de douane, mais encore il devait appartenir pour moitié à des Français, et seuls les bateaux ainsi francisés pouvaient se livrer au cabotage maritime. Ici, au contraire, le seul paiement des droits de douane suffisait à assurer aux bateaux d'origine étrangère les mêmes avantages qu'aux bateaux français. Il n'y avait pas liaison entre la nationalité du propriétaire et la nationalité du bateau. En outre, un régime d'admission temporaire extrêmement libéral permettait la circulation en France pendant un an de tout bateau porteur d'un chargement à destination de la France. Mais, en égard aux difficultés de la navigation intérieure précédemment exposées, on ne pouvait tolérer que la batellerie étrangère, soustraite aux

charges fiscales de la batellerie française, absorbât en France un trafic intérieur important : d'où une restriction du régime de l'admission temporaire en 1932, et surtout la loi du 19 juillet 1934, ratifiant la convention de Genève du 9 décembre 1930 sur l'unité d'immatriculation et réservant l'immatriculation aux Français. Donc, en principe, la navigation intérieure est réservée aux nationaux : il y a lieu toutefois de faire deux restrictions, résultant du régime de l'admission temporaire et des accords internationaux.

A. — Le principe posé par l'article 1^{er} a) de la loi des 5 juillet 1917-19 juillet 1934 est le suivant : « Peuvent seuls être immatriculés en France les bateaux appartenant pour plus de moitié à des Français ou à des sociétés françaises. » Comme ne peuvent circuler en France que les bateaux qui y sont immatriculés, la navigation intérieure est ainsi réservée aux Français ; il n'y a d'ailleurs là qu'une « extension légitime à la navigation fluviale intérieure des règles déjà applicables au cabotage maritime et même à la navigation sur les fleuves internationaux ¹ ».

Cette protection des nationaux a d'ailleurs en contrepartie l'obligation pour eux de faire immatriculer leurs bateaux en France de façon que ces richesses ne soient point soustraites au patrimoine national : « doivent être immatriculés en France ceux de ces bateaux qui circulent habituellement en France et dont les propriétaires y ont leur résidence habituelle, ou, s'il s'agit de sociétés, la direction principale de leurs affaires ».

Ces règles assurent le respect des dispositions de la convention de Genève qui visent à la fois à assurer l'obligation de l'immatriculation et à éviter des doubles immatri-

1. G. N. E., Conclusions de M. Laroque, p. 41.

culations tout en laissant à la législation de chaque pays le soin de déterminer les conditions qu'un bateau doit remplir pour pouvoir être immatriculé dans un registre national.

La réserve de l'immatriculation aux Français comporte des dérogations, soit pour des ressortissants de pays sans voies navigables ni bureaux d'immatriculation, soit — et la dérogation est plus intéressante à signaler — pour « des ressortissants de pays étrangers exploitant des usines en France, à condition que lesdits bateaux aient été construits en France et ne soient utilisés que pour l'approvisionnement et la desserte de ces usines ». « L'établissement fixe du propriétaire étranger du bateau sur notre territoire justifie une dérogation pour ce cas, qui est tout différent de celui d'un transporteur venant avec son seul instrument de transport, à la faveur des circonstances économiques, concurrencer nos nationaux, sans participer d'une manière permanente aux bonnes et mauvaises fortunes de l'économie générale du pays¹. »

Mais les dérogations les plus importantes en faveur des étrangers résultent non du jeu de la loi de 1934 sur l'immatriculation, mais du régime de l'admission temporaire et surtout des accords internationaux.

B. — L'admission temporaire est aujourd'hui régie par l'arrêté interministériel du 26 août 1932, abrogeant l'arrêté interministériel du 25 février 1899. Le régime actuel tend à permettre les relations internationales tout en réservant le cabotage fluvial aux Français. Pour qu'un bateau étranger puisse bénéficier de l'admission temporaire et entrer en France sans payer de droits, il faut qu'il ait, ou une mar-

1. Exposé des motifs du projet de loi (J. O., Documents parlementaires, octobre 1933, p. 674).

chandise à importer, ou une marchandise à exporter de France à l'étranger en vertu d'un contrat d'affrètement régulier. La durée de son séjour est limitée : suivant qu'on est au nord ou au sud de la Seine, elle est limitée à 120 ou 180 jours pour les bateaux ordinaires, 100 et 120 jours pour les automoteurs. Durant ce séjour, il ne peut effectuer de transports intérieurs, sous réserve d'engagements internationaux.

C. — Ces engagements internationaux visent essentiellement les navires belges dont la circulation en France est très importante : en 1931, les 1.588 navires belges représentaient 13 p. 100 du nombre des bateaux et du tonnage, ce qui s'explique à la fois par les facilités de la navigation et l'importance du trafic économique entre le nord de la France et la Belgique. Aussi un accord intervenait-il le 26 août 1932, par échange de lettres entre la France et la Belgique, sur les conditions de circulation des bateaux belges en France, accord sanctionné par le décret du 14 novembre 1932. Le délai d'admission temporaire est le même que pour les autres bateaux, mais, en ce qui concerne le trafic inférieur, les bateaux belges « seront autorisés à faire sur le territoire français et avant d'en sortir, un seul voyage de transport intérieur, à la condition que ce voyage les rapproche de la frontière belge. Ils seront également autorisés à faire cet unique voyage de transport intérieur sur d'autres trajets, mais à la condition qu'ils présentent, dans ce cas, un contrat régulier d'affrètement pour une cargaison à exporter de France, et que le transport intérieur les rapproche du point de chargement de cette cargaison » ; par exemple, pour aller chercher du fret à Lyon, il leur est permis de faire un trafic intérieur entre Paris et Lyon. Les dispositions de cet accord ont d'ailleurs donné lieu à des difficultés d'interprétation,

notamment en ce qui concerne les parcours qui « rapprochent de la frontière ».

Mais enfin, il ne s'agit là, tant pour la circulation des bateaux belges que pour l'admission temporaire, que de circonstances particulières qui laissent subsister le principe aujourd'hui heureusement acquis de la réserve de la navigation intérieure à des bateaux appartenant à des Français.

SECTION III

Contrôle de la mise en service des bateaux français.

Si peuvent seuls être immatriculés en France les bateaux français, il ne faudrait pas en conclure que tout bateau français doit être immatriculé sans autre formalité.

Le décret-loi du 15 mai 1934, article 4, stipule : « Toute immatriculation nouvelle des bateaux de navigation intérieure susceptibles d'être affectés aux transports de marchandises sera subordonnée à une autorisation préalable du ministre des Travaux publics. » Donc, à l'immatriculation, vient s'ajouter, pour les bateaux nouveaux, la nécessité d'une autorisation qui conditionne l'immatriculation. On retrouve là les idées exprimées dans les conclusions du Conseil national économique, qui avait indiqué que « l'encombrement des voies navigables, les avantages d'une rotation rapide des bateaux sont autant d'éléments qui conduisent à éviter une multiplication excessive des bateaux en service¹ ». D'ailleurs, « une réduction du nombre des bateaux en service, loin d'augmenter les cours du fret par suite de la diminution de la concurrence, devrait entraîner au contraire une baisse de ces cours en permettant une rotation meilleure

1. C. N. E., Laroque, p. 12.

des bateaux et une plus large utilisation du matériel fluvial, tout en assurant aux bateliers une rémunération plus substantielle ¹ ». Il faut remarquer, en effet, que pour chaque bateau, les dépenses constantes sont très importantes : amortissement, réparation de la coque, salaires, assurances, etc... Les dépenses variables, au contraire, sont relativement faibles : traction, assurance des marchandises. L'augmentation du nombre des voyages doit donc diminuer très notablement les prix de revient.

Comment cette autorisation préalable est-elle donnée ? Les dispositions y relatives figurent au Règlement d'administration publique du 21 septembre 1934, titre IV (art. 8 et 9). Il faut distinguer suivant qu'il s'agit ou non d'automoteurs : pour les bateaux non motorisés, l'immatriculation d'un bateau nouveau n'est autorisée qu'en remplacement d'un ou plusieurs bateaux d'un tonnage total au moins équivalent. La même règle vaut pour les automoteurs, s'il s'agit de remplacer des automoteurs, mais, s'il s'agit de remplacer des bateaux ordinaires, il faut justifier de la perte ou de la destruction d'un tonnage double ; de même au cas de transformation d'un bateau ordinaire en automoteur, il faut justifier de la perte ou de la destruction d'un tonnage au moins équivalent. On a estimé que ces règles étaient justifiées par la rapidité plus grande des automoteurs et l'encombrement supérieur qu'ils provoquent par suite sur les voies navigables.

Ce sont là des dispositions très strictes, qui doivent évidemment stabiliser les moyens de transport par eau au niveau actuel, voire même les réduire un peu, si l'on tient compte de la règle du simple au double imposée pour les

1. *Ibid.*, p. 44.

automoteurs ; ces dispositions sont d'autant plus strictes que les unités de remplacement doivent être d'un gabarit correspondant à celui des voies navigables fréquentées par les unités à remplacer. On peut estimer qu'il y a là une disposition critiquable en ce qu'elle stabilise, non seulement la quantité du matériel, mais encore la répartition du matériel sur les voies navigables d'une manière beaucoup trop rigide. C'est ainsi que, par exemple, si l'activité des régions que desservent les péniches berrichonnes disparaît, leurs propriétaires devront, ou cesser leur exploitation, ou exploiter leurs 150 tonnes en concurrence avec des péniches de 300 tonnes sans pouvoir renouveler leur matériel.

L'ensemble de ces dispositions apparaît tellement strict qu'il peut faire craindre que ne se produise un jour l'inconvénient inverse de celui constaté aujourd'hui et que les moyens de transport par eau ne s'avèrent insuffisants pour les besoins de la navigation ; l'article 11 du Règlement d'administration publique du 21 septembre 1934 a prévu le danger. Lorsque les besoins des transports le justifieront, le ministre des Travaux publics pourra, par décret, et sur avis motivé du Comité central de coordination, autoriser l'immatriculation, dans un délai déterminé, d'un tonnage déterminé de constructions neuves, et notamment de matériel spécialisé, sans qu'il soit nécessaire de justifier de la destruction de bateaux anciens. Ces dispositions permettent donc aux pouvoirs publics de faciliter la construction de nouveaux bateaux, et la construction de bateaux modernes, automoteurs ou spécialisés comme les bateaux-citernes. Il y a lieu de ne pas perdre de vue la nécessité de doter le pays d'une flotte fluviale moderne permettant de lutter efficacement contre la concurrence étrangère, et indispensable à la défense nationale comme à l'activité économique du pays.

Cette limitation de la mise en service des bateaux nouveaux présente d'ailleurs un autre inconvénient : c'est qu'elle peut entraîner une inactivité fâcheuse des chantiers de construction française. Le Conseil national économique avait vu le danger et conclu qu' « il conviendrait en contre-partie du préjudice pouvant résulter de la mesure envisagée pour les chantiers français de réserver en principe à ces chantiers la construction des bateaux nouveaux mis en service en France¹ ». Si l'on a suivi les conclusions du Conseil national économique en ce qui concerne la coordination des transports par fer et par eau, on ne les a pas suivies en ce qui concerne la construction. La seule protection dont bénéficient les chantiers de construction est une protection douanière, assurée par le double mécanisme du contingentement et des droits de douane. Cette protection a d'ailleurs été augmentée par un autre décret du 15 mai 1934, pris en vertu de la loi du 28 février 1934 donnant au Gouvernement le pouvoir de modifier par décret le tarif douanier, et relevant les droits de douane pour les bateaux de construction. Mais les représentants des chantiers persistent à juste titre à trouver insuffisante, eu égard aux mesures prises pour limiter la construction, la protection résultant d'un droit de 15 p. 100 *ad valorem*.

Il semble donc qu'il y aura lieu d'assouplir sur certains points les règles posées pour assurer une limitation de la mise en service des bateaux français. En tout cas, la construction des bateaux se trouve aujourd'hui, par le jeu des règles sur l'autorisation et l'immatriculation, sous l'entière dépendance des pouvoirs publics.

1. *Loc. cit.*, p. 12.

CHAPITRE II

LE TRANSPORT

Nous avons vu qu'avant la guerre, la notion de police des voies navigables était assez étroite et ne visait guère que la circulation *stricto sensu*, mais que, depuis la guerre, au contraire, on avait sans cesse tendu à élargir les notions de domanialité publique et de police. Cette extension de la notion de police s'est particulièrement manifestée dans le décret du 6 février 1932, modifié par le décret du 31 mars 1934, portant règlement général de police des voies de navigation intérieure. Elle a abouti à une réglementation des services de transports (section I) et des services de traction (section II) que nous étudierons avant la police de la circulation (section III).

SECTION I

Les services de transports.

Jusqu'au décret du 6 février 1932, l'entreprise de transports était libre, sous réserve d'observer les règles relatives à la police de la circulation. Elle n'était tenue ni à autorisation, ni à concession.

Le décret du 6 février 1932 vint le premier apporter pour certains services des règles plus strictes : les services « accélérés » devaient être soumis à autorisation. On entendait par

« navigation accélérée » « celle des bateaux qui, étant astreints à un minimum de vitesse de marche et de parcours journalier, partant et arrivant à jour fixe et ne s'arrêtant qu'à des ports déterminés, sont exploités pour servir des intérêts généraux, dûment constatés » (décret du 6 février 1932, art. 13). En contre-partie de l'autorisation qui leur était accordée, les services accélérés recevaient certains avantages : notamment trématage et droit de priorité.

Le décret du 31 mars 1934 est allé beaucoup plus loin dans cette voie : il a substitué à la distinction entre services accélérés et navigation ordinaire une distinction entre navigation régulière et navigation ordinaire, la navigation régulière étant celle qui correspond à une exploitation destinée à assurer un service régulier de transport de marchandises ouvert au public. Désormais, les entreprises de transports par eau, dites de « navigation régulière » sont soumises à des cahiers des charges et doivent bénéficier d'une autorisation accordée par décret en Conseil d'État.

Le décret-loi du 15 mai 1934, article 3, a étendu le champ d'application du régime de l'autorisation aux « transports de marchandises diverses », et aux « transports effectués pour des tiers par des industriels ou commerçants non transporteurs ».

Ces deux textes, visant deux catégories d'hypothèses assez différentes, ont imposé le régime de l'autorisation à un grand nombre de transports par eau. Pour qu'un transport ne soit pas soumis à ce régime, il faut, ou bien qu'il s'agisse d'un transport privé effectué par un particulier pour son propre compte, ou bien, s'il s'agit d'un transport effectué pour le public : 1° qu'il soit exécuté par un transporteur professionnel ; 2° qu'il ne réponde pas à un service régulier de transports ; 3° qu'il ne comprenne pas de « marchandises

diverses », c'est-à-dire que le chargement soit constitué, dans la proportion de 90 p. 100, de marchandises de même nature ou provenant d'un même producteur. Si l'une ou l'autre de ces conditions ne se trouve pas remplie, le transport est soumis au régime de l'autorisation.

Sans doute, la réunion de ces conditions peut encore se présenter assez souvent : d'une part, l'organisation de services réguliers est beaucoup moins fréquente sur les voies navigables que sur les routes ; d'autre part, les chargements des bateaux sont souvent très homogènes. Néanmoins, la liberté du transport apparaît aujourd'hui enserrée dans des limites assez étroites, surtout, comme nous le verrons, en ce qui concerne les flottes privées et les transports de marchandises diverses.

Toute cette réglementation ne vise que les transports de marchandises. Les transports de voyageurs n'ont qu'une importance très limitée en navigation intérieure ; à leur égard, le décret du 6 février 1932 se borne à stipuler (art. 48) que les règlements préfectoraux « ou les arrêtés d'autorisation spéciaux peuvent, s'il y a lieu, fixer les conditions particulières d'exploitation auxquelles devront satisfaire les entreprises de transport en commun des voyageurs par bateau et notamment par bateau à propulsion mécanique ». En général, les entreprises de transport en commun de voyageurs sont assujetties simplement aux mêmes règles que les services de remorquage : déclaration, publication de tarifs.

§ 1. — *La navigation régulière.*

Cette expression vise non toutes les entreprises professionnelles de transports, mais, très exactement, aux termes de l'article 13 du décret des 6 février 1932-31 mars 1934

« la navigation des bateaux dont l'exploitation est destinée à assurer un service régulier de transports de marchandises ouvert au public ».

Toute entreprise de service régulier doit adresser une demande d'autorisation au ministre des Travaux publics. Cette demande d'autorisation doit être accompagnée de pièces indiquant la nature du service, la nature des marchandises à transporter, le nombre de bateaux à utiliser, leur vitesse, les principaux points desservis, ainsi que, dit l'article 14, « tous renseignements utiles pour justifier le régime privilégié qui est sollicité ».

La demande doit être accompagnée, en outre, et c'est là un point important, « d'un projet de cahier des charges comportant notamment les tarifs maxima et minima et la limitation des chargements qui peuvent être faits sur un même bateau par un même expéditeur ou pour un même destinataire ». Retenons particulièrement les dispositions relatives aux tarifs ; autrefois, en pareil cas, il était seulement question de tarif maximum : on visait uniquement à protéger l'usager ; aujourd'hui on parle également de tarif minimum, on cherche à protéger aussi les autres transporteurs, et à éviter les concurrences abusives et ruineuses entre différents transporteurs par eau, ou même entre transporteurs par eau et transporteurs par route ou par rail.

Le procédé du cahier des charges eût entraîné autrefois *de plano* un régime de concession ; mais il s'agit seulement ici d'une autorisation, donnée pour un maximum de cinq ans, et renouvelable. Elle est accordée par décret en Conseil d'État après enquête, mais elle peut être retirée par simple arrêté du ministre des Travaux publics « quand l'exploitation du service ne lui paraît pas strictement conforme aux

conditions de cette autorisation ou aux intérêts généraux qui l'ont justifiée ».

En contre-partie de l'assujettissement auquel se trouvent soumises ces entreprises, elles bénéficient d'avantages tendant à accélérer la marche de leurs bateaux (trématage, droit de priorité), avantages que nous étudierons un peu plus loin en examinant la police de la circulation.

Cette autorisation nécessaire aux services réguliers de transports apparaît donc bien avec le caractère d'acte mixte sur lequel nous avons déjà insisté : la stabilité relative de l'autorisation (période quinquennale) et la nécessité d'un cahier des charges la rapprochent de la concession. Mais les sanctions prévues au cas de violation du cahier des charges ne sont pas les sanctions normales de la concession, déchéance ou rachat, pouvant donner lieu à un contentieux de pleine juridiction devant le juge d'un contrat (et ici il n'y a pas contrat) ; c'est la sanction des permissions, le retrait, ne pouvant donner lieu qu'à un recours devant le juge de l'excès de pouvoir ; en outre, les raisons qui peuvent justifier ce retrait (non-conformité aux intérêts généraux qui ont justifié l'autorisation) répondent à une formule extrêmement large qui cadre bien avec la précarité de la permission et avec l'évolution récente de la jurisprudence en matière de retrait des permissions de voirie.

§ 2. — *Transports de marchandises diverses
et flottes privées.*

Le décret du 31 mars 1934 avait surtout pour but de régulariser la navigation intérieure, celui du 15 mai a pour objet expressément visé dans le rapport au Président de la République de réserver certains transports à la voie ferrée et de ne les autoriser pour la voie d'eau que d'une manière

tout à fait limitée : d'où les règles relatives aux transports de marchandises diverses et aux transports effectués par des flottes privées.

A. — Il s'agit tout d'abord des transports de détail ou de marchandises diverses, c'est-à-dire des chargements hétérogènes. On considère, en effet, que la batellerie doit normalement transporter des marchandises de catégories bien déterminées constituant des chargements assez homogènes. « Les marchandises diverses doivent être normalement réservées au chemin de fer et leur transport par voie d'eau n'est jusqu'à présent pratiquement pas assuré par la batellerie artisanale¹. » « On a voulu limiter l'«*écrémage*» du trafic du chemin de fer, qui résulte de la possibilité qu'a la voie d'eau, grâce à la liberté de ses frets, de prendre le transport des marchandises de valeur : cet écrémage est destructeur de la tarification nuancée des chemins de fer qui a pour but de réduire le prix de transport des marchandises bon marché². » On ne pouvait néanmoins interdire complètement cette catégorie de transports, car ils ont une certaine importance, notamment sur le Rhône, la Seine et les canaux du Midi, et les supprimer eût été porter un coup fatal aux bateliers qui les pratiquent. On s'est borné à en éviter le développement et à stabiliser ce trafic au niveau qu'il avait atteint, par le procédé de l'autorisation préalable.

Sont considérés comme exécutant des transports de marchandises diverses, aux termes de l'article 6 du décret du 21 septembre 1934, « les bateaux transportant, pour plus d'un dixième de leur chargement, des marchandises d'une autre nature ou provenant d'un autre producteur que le chargement principal », définition à vrai dire assez rigou-

1. Rapport au Président de la République.

2. Rapport Henri Roy du 22 mai 1935, p. 81.

reuse, surtout en ce qu'elle paraissait viser des expéditions de même nature, mais effectuées par des producteurs différents : ainsi, on avait pu craindre que ne fût considéré comme effectuant un transport de marchandises diverses un bateau transportant 250 tonnes de blé embarquées par un producteur et 50 tonnes embarquées par un autre.

Mais cette interprétation des termes du décret était trop rigoureuse : le Comité de coordination a fait prévaloir une interprétation plus rationnelle, en vertu de laquelle doivent être considérés comme exécutant des transports de marchandises diverses seulement les bateaux transportant pour plus d'un dixième de leur chargement :

1° Des marchandises d'une autre nature que le chargement principal, à moins que toutes les marchandises ne proviennent du même producteur ;

Ou :

2° Des marchandises provenant d'un autre producteur que celui du chargement principal, à moins que tout le chargement ne soit composé de marchandises de même nature.

Ces transports ne peuvent être effectués que par des transporteurs ayant assuré habituellement des transports de cette nature au cours des deux dernières années et pour la même quantité. C'est donc la stabilisation absolue des transports effectués durant les deux dernières années. Encore faut-il, pour que les transporteurs intéressés puissent bénéficier de ces dispositions, qu'ils sollicitent une autorisation dans un délai de deux mois, leur demande devant être appuyée de toutes les justifications nécessaires. L'autorisation est accordée par le ministre des Travaux publics, après avis du Comité central de coordination rail-eau institué par ce décret-loi du 15 mai. L'autorisation s'applique non seulement à un propriétaire déterminé, mais encore à un ou

des bateaux bien déterminés dont la devise doit être indiquée; elle vaut au maximum pour cinq ans, elle est renouvelable, elle peut être retirée au cas de violation des conditions prescrites, violation que des registres et déclarations prévus à l'article 6 du décret du 21 septembre permettront de constater. Il n'est d'ailleurs pas question ici de cahier des charges, mais simplement, en termes beaucoup plus vagues, de « conditions » fixées par l'arrêté d'autorisation.

On voit combien ces dispositions sont strictes et combien les transports de détail se trouvent aujourd'hui limités. Ces dispositions s'appliquent aux services réguliers comme aux autres transporteurs; ils devront ainsi obtenir deux autorisations, l'une en tant que services réguliers, l'autre en tant que transporteurs de marchandises diverses qui constituent d'ailleurs une partie très importante de leur trafic. En fait, le Comité central de coordination a fait preuve d'un certain libéralisme dans l'appréciation des demandes qui lui étaient transmises, et ne s'est pas montré trop rigoureux pour le délai de deux mois prévu par le décret.

B. — Des dispositions analogues (art. 7 du décret du 21 septembre) s'appliquent à l'utilisation par des tiers de bateaux appartenant à des industriels ou commerçants n'exerçant pas la profession d'entrepreneurs de transports. On a craint que ces « amateurs » ne vinssent bouleverser le jeu des ententes que les « professionnels » devaient conclure. « Il convient d'éviter, disait le rapport au Président de la République, que les industriels et commerçants qui n'effectuent, avec du matériel leur appartenant, que leurs propres transports, ne puissent, en affectant ces bateaux à l'usage du public, ruiner l'effet des ententes réalisées entre les transporteurs professionnels par eau et les chemins de

fer. » Or, ces flottes privées sont très importantes, un certain nombre de grandes entreprises ayant une flotte pour le transport de leurs produits¹, flotte qui pourrait naturellement servir pour le transport d'autres produits que ceux de la société propriétaire. Désormais, en principe, les bateaux appartenant à des industriels ou commerçants doivent être affrétés, soit par des entrepreneurs de transports publics, sur autorisation du ministre des Travaux publics, soit par des industriels ou commerçants exécutant les transports de marchandises qu'ils produisent ou reçoivent eux-mêmes, ou dont ils assurent directement la vente. Les utilisations de ces bateaux par des tiers sont interdites. Toutefois, elles demeurent possibles dans des conditions analogues à celles prévues pour les transports de marchandises diverses : « habitude » antérieure au 16 mai 1934, demande faite dans les deux mois, autorisation du ministre des Travaux publics après avis du Comité central de coordination, valable pour cinq ans, renouvelable, mais pouvant être retirée au cas de violation des conditions. C'est là encore une stabilisation, dans des conditions très strictes, des transports antérieurs à 1934.

SECTION II

Les services de traction.

L'autorisation s'applique donc aujourd'hui à un grand nombre de transports par eau. Le Conseil national économique avait demandé avec juste raison qu'il en fût de même pour les services de remorquage et de halage. Il apparaissait logique de les assujettir aux mêmes règles que les entre-

1. Ainsi en va-t-il pour des entreprises de ciments (la Société Poliet et Chausson a 140 bateaux), de produits chimiques (Solvay en a 96), ou pour la flotte pétrolière.

prises de transports auxquels ils sont intimement liés.

Sur ces points, les recommandations du Conseil national économique n'ont pas été suivies et l'organisation des services de traction apparaît aujourd'hui assez disparate. Le problème n'est d'ailleurs pas le même suivant qu'il s'agit de rivières ou de canaux.

§ 1. — *Rivières et remorquage.*

Sur les rivières, la traction est effectuée par des remorqueurs. Le remorquage est, en effet, limité à la Seine et à ses affluents, à la région Saône-Rhône, au Rhin et à la Meuse, car, pour être économique, il doit s'effectuer par convois, ce qui suppose, soit des rivières à courant libre, soit des écluses de grande dimension (ce qui n'est pas le cas sur les canaux).

En général, les compagnies de navigation, qui dominent d'ailleurs très nettement sur les voies en question, assurent à la fois le transport et le remorquage. Or, les mariniers artisans qui sont leurs concurrents pour le transport ont besoin d'elles, le plus souvent, pour le remorquage, d'où des difficultés et des abus trop fréquents dans les relations entre entreprises de remorquage et petits bateliers ; certaines compagnies remorquent gratuitement leurs propres bateaux et font payer trop cher aux petits mariniers.

Une intervention des pouvoirs publics apparaît nécessaire. On a même pensé que l'État, qui assure le déplacement vertical, puisqu'il fait fonctionner les écluses, pourrait assurer le déplacement horizontal en exploitant lui-même les services de traction. « Pour être juste, il faudrait que l'État entreprît d'assurer lui-même la traction et tractionnât tout le monde, ou bien qu'il concédât la rivière à une compagnie avec cahier des charges en règle¹. » Plus simplement, le

1. Ferradou. *Op. cit.*, p. 122.

Conseil national économique avait préconisé que les entreprises de remorquage fussent soumises à la nécessité d'une autorisation, celle-ci subordonnée à l'acceptation d'un cahier des charges prévoyant notamment les tarifs pouvant être pratiqués.

Le régime actuel demeure néanmoins un régime de liberté sous réserve de l'observation de certaines règles de police. Ces règles sont contenues dans l'article 11 du décret du 6 février 1932 et dans l'arrêté ministériel du 26 décembre 1932 modifié par l'arrêté ministériel du 19 décembre 1933. La mise en service du remorqueur n'est assujettie qu'à une déclaration, comportant l'engagement de se conformer aux conditions fixées par l'arrêté ministériel, conditions techniques relatives au matériel et conditions de capacité relatives au personnel.

Des obligations plus précises pèsent sur le « service public » de remorquage, ainsi défini par l'arrêté de 1933 : « l'entreprise qui assure la traction de bateaux appartenant à des tiers », définition plus large que celle qui avait été fixée par l'arrêté de 1932 ; celui-ci précisait (art. 7, al. 2) que n'est pas considéré comme assurant un service public celui qui effectue à titre occasionnel la traction de bateaux appartenant à des tiers ; cette réserve a disparu dans l'arrêté de 1933 ; elle eût permis trop facilement d'échapper aux dispositions contenues dans l'arrêté ministériel, dispositions d'ailleurs insuffisantes. Le service public de remorquage doit effectuer la traction des bateaux de toute personne qui en fait la demande, dans l'ordre d'inscription, et aux conditions d'un tarif rendu public et appliqué sans privilège ni faveur. On trouve donc pour les tarifs du « service public » de remorquage les règles de publicité et d'égalité des usagers, mais aucune disposition ne vient fixer de

limitation à ces tarifs. Cette réglementation apparaît incomplète.

§ 2. — *Canaux et halage.*

Sur les canaux, ainsi que nous l'avons déjà vu, les progrès techniques ont permis de substituer, pour les voies les plus importantes, le halage mécanique à la traction animale. La généralisation du perfectionnement technique a conduit à généraliser le procédé de la concession, la Compagnie générale de traction sur les Voies navigables et « la Traction de l'Est » étant aujourd'hui les deux grandes sociétés concessionnaires. Les services de halage apparaissent donc comme de véritables services publics et leur organisation est plus satisfaisante que celle du remorquage.

Néanmoins, certaines réformes seraient nécessaires; elles étaient ainsi exprimées par le Conseil national économique : « il conviendrait d'en renforcer la réglementation en y intégrant en particulier des tarifs. Lorsqu'un service public de halage a été ainsi organisé, il devrait, pour assurer une utilisation satisfaisante de la voie d'eau, avoir le monopole de la traction¹ ». Cette question du monopole est une question très importante qui va nous retenir quelques instants.

La coexistence de modes de traction aussi différents que la traction mécanique et la traction animale sur une même voie apparaît impossible. « Tout le monde est d'accord pour dire que sur un canal parcouru par deux courants commerciaux très intenses et où l'on a juste la largeur nécessaire au croisement de deux bateaux, il devient impossible d'avoir une bonne circulation quand les bateaux vont à des vitesses variables². » La coexistence de différentes vitesses aboutit

1. C. N. E., Laroque, p. 43.

2. Ferradou, *op. cit.*, p. 318.

en fait à tout subordonner au plus lent, car on ne peut rattrapper dans un bief l'avance prise pendant la durée de l'éclusage par le bateau traîné par des chevaux. Si l'on veut que le halage mécanique porte ses fruits, il faut établir en sa faveur un monopole; sinon, on compromettrait les heureux résultats qu'il entraîne : augmentation du débit des voies navigables et accroissement du nombre des rotations des bateaux, régularité du service, gain de temps très appréciable, puisqu'il réduit, par exemple, de trois à quatre jours la durée du voyage de Strashbourg à Huningue qui était autrefois de cinq à six.

Ce principe si logique ne se réalise pas cependant sans difficultés; c'est que, là où s'installe le halage électrique, il y avait auparavant le halage par chevaux, et que tous ceux qui utilisaient des chevaux s'estiment lésés par l'obligation de la traction mécanique. Il s'agit d'abord de bateliers qui ont leurs propres chevaux, qui possèdent des bateaux-écuries, qui n'avaient donc rien à verser à qui que ce soit, et qui ont maintenant à acquitter des redevances à une entreprise qui, du fait même de ses installations modernes et coûteuses, leur apparaît comme une entreprise capitaliste. Il s'agit ensuite de ceux qui louent leurs chevaux, des charretiers et cultivateurs qui se transforment en « haleurs aux longs jours ». Il s'agit enfin, il faut bien le dire, des cabaretiers qui, du fait du remplacement des chevaux et de leurs conducteurs par des engins mécaniques, perdent une clientèle assez importante. Toutes ces catégories d'usagers sont évidemment touchées par les transformations techniques, mais elles ne présentent pas toutes le même intérêt : celui des cabaretiers apparaît négligeable dans une organisation rationnelle de service de transports; celui des haleurs aux longs jours dont le nombre diminue considérablement et ne

représente plus par exemple que 4 p. 100 des bateaux sur les canaux de l'Est, mérite plus de considération, mais il s'agit là, malgré tout, d'un travail accessoire à leur mode principal d'existence, et d'une utilisation intermittente et temporaire dont il est difficile de tenir compte dans une organisation permanente des transports; l'intérêt des propriétaires de bateaux-écuries mérite, lui, des ménagements certains; aussi, lorsque le monopole a été établi en faveur de la traction mécanique, a-t-on pris des dispositions spéciales en faveur de ces mariniers.

L'établissement du monopole de la traction est, en effet, progressif et suit avec un certain retard les progrès de l'outillage. Il a été d'abord appliqué aux voies dont le trafic intense nécessite une organisation rationnelle et ne permet pas de laisser libre jeu au hasard des fantaisies individuelles. La première application en a été faite en 1924 au canal de Saint-Quentin qui, comme nous l'avons vu, était déjà soumis à une organisation d'ensemble pour la traction animale, depuis 1875. Le décret du 22 août 1924 a institué sur les « rivières et canaux reliant Paris avec le nord de la France et avec la Belgique » (c'est-à-dire les voies navigables du Nord et du Pas-de-Calais et le canal de Saint-Quentin) un service de halage avec monopole, service divisé en lots dont la concession fait l'objet d'une adjudication. L'exploitation est assujettie à un cahier des charges général dont le type est annexé au décret, cahier des charges fixant notamment les règles applicables aux conditions d'exploitation et aux tarifs, un règlement spécial à chaque lot fixant plus particulièrement la durée de l'entreprise et le prix des tarifs sur lesquels portera le rabais de l'adjudication, dans les limites des maxima indiqués au décret. Lorsque la concession aura une particulière importance, au lieu de faire l'objet

d'adjudication ou de marchés passés dans les formes du décret du 18 novembre 1882, elle doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'État. En fait, c'est aujourd'hui la Compagnie générale de traction sur les Voies navigables qui assure la traction sur les canaux du nord de la France.

Des décrets ultérieurs ont étendu le régime de la concession de halage mécanique à d'autres voies navigables : décret du 21 septembre 1928 pour le canal du Rhone au Rhin ; décret du 19 septembre 1929 pour les canaux reliant l'Oise au Rhin et à la Sarre. Mais, pour faire droit à certaines réclamations, le halage mécanique ainsi établi demeurerait facultatif : « il en est résulté l'impossibilité d'utiliser à plein les avantages du service organisé, la présence des péniches à traction animale obligeant les automoteurs, comme les péniches halées électriquement, à marcher à une vitesse inférieure à leurs possibilités¹ ». Aussi, des textes récents sont-ils venus ajouter au principe de la concession celui du monopole : décret du 1^{er} décembre 1934 pour le canal du Rhône au Rhin, décret du 11 mars 1935 pour les canaux reliant l'Oise au Rhin et à la Sarre. Mais le gouvernement a suspendu l'application de ce dernier décret, devant l'émotion soulevée (et artificiellement grossie) dans certaines populations de la région, celles-là mêmes que nous avons indiquées plus haut.

Cependant, lors de l'établissement du monopole, tant pour les canaux de l'Est que pour les canaux du Nord, on a pris bien soin d'apporter des ménagements à la situation des propriétaires de bateaux-écuries. Les propriétaires de bateaux-écuries qui justifient avoir des chevaux logés à bord d'une façon habituelle et permanente en vue d'assurer la

1. C. N. E., Laroque, p. 13.

traction de leurs bateaux bénéficient d'une réduction de tarif de 25 p. 100 sur les voies exploitées par la traction mécanique. En outre, sur les voies où subsistait la traction animale (car tous les secteurs n'avaient pas encore été équipés électriquement), ils avaient la faculté d'utiliser leurs propres chevaux à condition de verser à l'entrepreneur de halage une redevance égale à 15 p. 100 des tarifs. Certains avantages leur ont été conférés, à titre de dispositions transitoires, en vue de les amener à supprimer rapidement leur écurie. Enfin, l'obligation de la traction mécanique a généralement pour effet de faire baisser sensiblement les prix.

L'obligation d'utiliser le halage mécanique ne vaut évidemment pas pour les automoteurs, dont la vitesse demeure d'ailleurs supérieure à celle des bateaux halés électriquement, réserve faite de cas spéciaux ; les automoteurs eux-mêmes doivent utiliser la traction mécanique dans les souterrains où le fonctionnement des moteurs nuirait à la salubrité.

Le système de halage mécanique obligatoire, qui tend ainsi à se généraliser, doit être approuvé : il représente pour les transports un progrès certain dont bénéficient tous les usagers ; aucun ne s'en trouve lésé, puisque les sociétés exploitantes sont des sociétés d'économie mixte, groupant des représentants des navigateurs, de l'État et des chargeurs (tels que les Chambres de commerce) et que, par le jeu des cahiers des charges, les tarifs dépendent de l'Administration.

SECTION III

Dispositions générales de police.

La réglementation de la police des voies navigables édictée par les décrets de 1932 et de 1934 est une réglementation très

complète qui vise un grand nombre de questions. Nous ne saurions naturellement entrer dans le détail de cette réglementation ; nous nous bornerons à en dégager les grandes lignes et les problèmes essentiels, tant pour la sécurité (§ 1) que pour la circulation proprement dite (§ 2).

§ 1. — *Sécurité.*

Étant donné la simplicité de la navigation fluviale, les règlements n'exigent pas autant de prescriptions que pour la navigation maritime : on sait que, pour celle-ci, les conditions prévues sont assez strictes, tant pour le matériel que pour le personnel ; pour le bateau, il faut un permis de navigation dont la délivrance est subordonnée à plusieurs visites, une autorisation de départ, un certificat de sécurité ; pour le personnel, il y a de nombreuses conditions de capacité ; la liaison de la navigation maritime et du système de l'inscription maritime a conduit, en outre, à une réglementation très étroite de la situation des marins. En matière de navigation intérieure, au contraire, la réglementation est peu poussée, qu'il s'agisse du matériel ou du personnel.

A. — En ce qui concerne le matériel, il n'est pas exigé, en principe, de permis de navigation comme pour les navires de mer, mais il est simplement prévu (art. 3 du décret de 1932-1934) que « les bateaux ne sont admis à circuler sur les voies de navigation intérieure que si leur coque est en bon état d'entretien dans toutes ses parties et s'ils ne présentent aucun danger de couler à fond par suite d'un vice de construction ou de défectuosité dans les conditions de leur chargement ». Les règlements particuliers applicables à chacune des voies navigables fixent les dimensions maxima des bateaux, trains de bois ou radeaux : longueur, largeur, enfoncement ou tirant d'eau, franc-bord, etc... L'article 7 du

décret réglemente les agrès et apparaux, les appareils sonores.

B. — Les dispositions relatives au personnel se trouvent comprises dans l'article 6 du décret de 1932-1934. Pour les bateaux ordinaires, ces dispositions sont des plus sommaires : il est simplement prescrit d'avoir le personnel nécessaire pour assurer la marche, et, en tout cas, au moins un marinier valide, homme ou femme, âgé de plus de seize ans. C'est évidemment le minimum qu'on puisse exiger.

Pour les automoteurs, au contraire, capitaines et mécaniciens doivent justifier d'un certificat de capacité constatant leur aptitude à remplir cette fonction. Les conditions que doivent remplir les candidats aux certificats et le mode de délivrance de ces certificats sont fixés par arrêtés du ministre des Travaux publics. Ces certificats sont d'ailleurs exigés des capitaines de tous les bateaux à voyageurs, et ces dispositions peuvent être étendues par arrêté du ministre des Travaux publics aux capitaines d'autres bateaux. En outre, des certificats spéciaux de capacité peuvent être exigés sur certaines voies navigables ou sections de voies navigables présentant des conditions de navigation particulièrement difficiles.

C. — C'est au souci de sécurité que l'on peut rattacher certaines réglementations spéciales, concernant les bateaux ayant leur source d'énergie à bord, les bateaux naviguant la nuit, ou les transports de marchandises dangereuses.

La réglementation spéciale des bateaux à vapeur prévue par la loi du 21 juillet 1856 et précédemment organisée par le décret du 9 avril 1883, est actuellement refondue, avec la réglementation relative aux autres bateaux automobiles (qui était régie, elle, par le décret du 5 décembre 1914), dans le décret du 17 avril 1934, réglementant le service des bateaux,

engins stationnaires et établissements flottants ayant leur source d'énergie à bord et non soumis à la réglementation de la navigation maritime. Outre le certificat de capacité pour capitaines et mécaniciens dont nous avons déjà parlé, ce texte prévoit les conditions techniques auxquelles les engins doivent satisfaire et subordonne la mise en service à l'obtention d'un permis de navigation, délivré par le Préfet sur le vu d'un procès-verbal de visite établi par une Commission régionale de surveillance. Pour les bateaux munis d'hélices aériennes, les conditions seront déterminées provisoirement par des arrêtés du ministre des Travaux publics.

C'est également à des préoccupations de sécurité que se rattachent les dispositions spéciales aux bateaux naviguant la nuit, dispositions qui se trouvent contenues dans l'article 8 du décret du 6 février 1932 et dans le décret du 28 juin 1934. Le premier de ces textes prescrit que le personnel comprendra au moins deux personnes valides âgées de plus de seize ans, dont un homme. Le second texte définit les feux dont doivent être munis les bateaux en stationnement ou en marche pendant la nuit, et prescrit notamment l'installation de projecteurs sur les bateaux naviguant la nuit sur certaines sections de voies navigables.

C'est encore à des conditions de sécurité que répond la réglementation spéciale au transport des marchandises dangereuses prévue par la loi du 18 juin 1870. Bornons-nous à signaler ici, en raison de leur importance dans la navigation intérieure, que les transports de pétroles et d'essences, qui se sont beaucoup développés au cours de ces dernières années, ont nécessité une nouvelle réglementation relative à leur manutention. Le décret du 31 août 1926 sur les hydrocarbures contient deux innovations principales : il autorise la construction des bateaux à citernes constituées par la

coque elle-même et la construction de bateaux-citernes à propulsion mécanique. Ce texte est à la base du grand développement qu'a pris la flotte pétrolière dans ces dernières années sur les voies navigables françaises¹.

Postérieurement au décret du 31 août 1926, d'autres textes ont statué sur les transports d'autres marchandises dangereuses, telles que : explosifs et munitions, matières inflammables autres que hydrocarbures, matières caustiques et vénéneuses.

§ 2. — *Circulation.*

Les dispositions relatives à la circulation sont extrêmement nombreuses. Nous nous attacherons surtout à étudier deux questions délicates qui ont donné lieu à de grandes difficultés au cours de ces dernières années, notamment lors de la grève de 1933 : les droits de trématage et de priorité et la navigation de nuit ; pour le reste, qui ne concerne guère que des questions de pure réglementation sans grand intérêt juridique, nous nous bornerons à indiquer les principales questions codifiées au décret de 1932-1934.

A. — Droits de trématage et de priorité. — Tous les usagers des voies navigables ne sont pas placés sur un plan d'égalité. Il ne faut pas oublier que les différents transporteurs n'ont pas la même vitesse, que la voie navigable est souvent étroite et surtout qu'elle est coupée par des écluses où les bateaux doivent passer l'un après l'autre, d'où la nécessité d'une réglementation permettant à certains transports, particulièrement rapides ou particulièrement intéressants, de n'être pas retardés par d'autres transports plus lents ou d'une moins grande utilité ; c'est la réglementation de la priorité et du trématage.

1. En 1934, 250 automoteurs citernes et 230 citernes non automoteurs.

Trémater, c'est très exactement, d'après le sens étymologique, faire passer le mât de son bateau en avant de celui du bateau voisin, c'est donc dépasser ce bateau. Le dépassement en marche ou trématage en route n'a pas besoin d'autorisation ou de permission ; c'est parfaitement normal. L'article 16 du décret reconnaît ce droit, « à condition de ne pas gêner la marche des bateaux en sens contraire », et sauf restrictions pouvant être prescrites pour des sections de voies déterminées. C'est là l'application de simples principes de bon sens analogues à ceux applicables aux usagers de la route.

Mais l'existence d'écluses vient poser pour la voie navigable un problème spécial : si, aux écluses, souvent nombreuses, particulièrement sur les canaux, les bateaux doivent passer dans leur rang d'arrivée, pratiquement, les services rapides n'offriront aucun avantage sur les autres ; la vitesse des bateaux se trouvera subordonnée à celle du plus lent, d'où l'institution d'une priorité au profit de certains usagers.

En principe, aux abords des écluses et ponts mobiles, dans les zones limitées par des « poteaux-limites de trématage » et des « poteaux-limites de garage », le trématage est interdit. Toutefois, il est accordé un droit de priorité, soit à certaines catégories de bateaux d'une manière générale (art. 17), soit à certains bateaux moyennant autorisation spéciale (art. 18).

D'une manière générale, il est accordé un droit de priorité aux catégories de bateaux suivantes dans l'ordre indiqué par le texte :

1° Les bateaux assurant un service public de transports de voyageurs et pourvus d'une autorisation du ministre des Travaux publics ou de son délégué ;

2° Les navires de mer, en provenance ou à destination d'eaux maritimes ;

3° Les remorqueurs ou toueurs faisant route sans convoi ;

4° Les bateaux affectés à un service de transports régulièrement autorisé, comme nous l'avons indiqué plus haut.

En somme, deux grandes catégories d'usagers : les bateaux accomplissant, en quelque sorte, un parcours « anormal » sur la voie navigable (les navires de mer pour lesquels l'eau douce ne constitue qu'un élément transitoire, les remorqueurs qui ne remorquent pas) ; d'autre part, et l'idée est plus intéressante à retenir, les services publics de transports, de voyageurs ou de marchandises, soumis au régime de l'autorisation. Ce régime de l'autorisation comporte, pour eux, nous le savons, des sujétions certaines (horaires, tarifs, etc...) ; il est normal qu'il leur procure en contre-partie certains avantages et que les difficultés d'exploitation soient compensées par des facilités de marche.

Ces dérogations sont, nous l'avons dit, des dérogations générales et permanentes ; mais il y a aussi des dispositions spéciales et temporaires prévues à l'article 18 sous le titre « circonstances exceptionnelles ». Il faut alors, pour obtenir le droit de priorité, une autorisation spéciale et individuelle, délivrée, soit par le ministre des Travaux publics, soit par l'ingénieur en chef de la navigation, autorisation limitée à une période comprise entre des dates déterminées et conférant les mêmes avantages qu'aux bateaux des services réguliers. L'ingénieur en chef de la navigation peut en délivrer soit dans l'intérêt de la voie et des bateaux (bateaux utilisés pour les travaux, bateaux de sauvetage, bateaux avariés allant au chantier de réparations), soit dans l'intérêt de ce qui est transporté par le bateau (marchandises périssables, personnes gravement malades). Le droit

d'accorder ces permis est réservé au Ministre, lorsqu'il s'agit de bateaux utilisés pour d'autres services publics que celui des voies navigables, ou pour des transports présentant un caractère d'intérêt national.

L'ensemble de cette réglementation apparaît très sage. Néanmoins, son application n'a pas été sans influence sur le mouvement de grève de la batellerie de 1933, les marinières reprochant des abus, soit pour les services « accélérés » (qui étaient seuls alors placés sous le régime aujourd'hui applicable à tous les services « réguliers »), soit surtout pour les permis de priorité (alors cependant qu'il en avait été délivré seulement 203 au 1^{er} octobre 1933). C'est là une question de mesure et d'adaptation ; le principe de l'octroi d'une priorité à des services réguliers ou à des transports particulièrement intéressants est tout à fait légitime.

B. — La navigation de nuit. — Les observations que nous venons de faire peuvent s'appliquer également aux dispositions concernant la navigation de nuit ; elles ont eu une influence certaine sur la grève de 1933, mais, s'il importe de réprimer certains abus, le principe doit demeurer.

Ce principe est ainsi énoncé par l'article 21 du décret du 6 février 1932 : « La navigation et le passage aux écluses et ponts mobiles peuvent être pratiqués librement le jour et la nuit », sous réserve de dispositions particulières visant à restreindre la circulation de nuit et de jour, ou au contraire à la rendre obligatoire pour tous les bateaux sans distinction, si les circonstances exigent une restriction de la circulation (dangers résultant de crues, sécheresses) ou son accélération (encombrement). Il est certain que l'usage de la voie navigable la nuit est de nature à permettre des

transports plus rapides, plus nombreux, à attirer plus de transports à la voie d'eau et à accélérer la rotation des bateaux.

Mais il faut se rendre compte des difficultés pratiques de réalisation, d'une part, en ce qui concerne le personnel de la voie navigable (donc des préposés de l'État), d'autre part, en ce qui concerne le personnel navigant, employés salariés des compagnies ou bateliers artisans.

En fait, la navigation de nuit ne peut être pratiquée qu'autant que la manœuvre des ouvrages de navigation : écluses et ponts mobiles, est assurée également pendant la nuit. Or, ce travail de nuit se trouve conditionné à la fois par les lois sociales et les disponibilités budgétaires : il doit, en effet, entraîner une rémunération spéciale lorsqu'il occasionne un dépassement de la durée normale de travail du personnel, d'où accroissement des charges budgétaires, point toujours délicat dans l'état actuel des finances publiques.

D'autre part, la navigation de nuit entraîne, bien plus encore, un surcroît de travail pour le personnel navigant ; pour les compagnies de navigation, au personnel desquelles s'applique la législation du travail, ce sont de gros frais supplémentaires ; pour les mariniers artisans, ce sont des fatigues excessives lorsque, après avoir travaillé durant le jour, il faut encore travailler la nuit.

Ce fut précisément un des griefs des mariniers pendant la grève de 1933 que cette navigation de nuit, qui n'aurait profité, en fait, qu'aux automoteurs. Au début et à la fin de la journée, sinon durant toute la nuit, les automoteurs pratiquaient une navigation supplémentaire, et cela en s'entendant, au besoin moyennant rémunération, avec les éclusiers, ce qui, indépendamment des avantages que cela leur

conférait au point de vue rapidité des transports, pouvait entraîner de graves inconvénients pour les autres bateaux menacés de ne pas trouver assez d'eau à leur disposition le lendemain, pour peu qu'on fût en période de sécheresse, et de voir leurs bateaux détériorés par les remous que produisent des éclusages faits avec une certaine brutalité dans la demi-obscurité.

En fait, la navigation de nuit impose une rémunération spéciale du personnel chargé de l'éclusage ; à une pratique clandestine, un décret-loi du 30 juin 1934 a fort opportunément substitué une obligation légale ; en vertu de l'article 1^{er} de ce décret : « tout bateau qui franchit de nuit une écluse, un élévateur ou un pont mobile est soumis à la perception d'une taxe calculée à raison de cinq francs par bateau et par ouvrage ».

Ainsi, la navigation de nuit est possible, mais, comme elle nécessite des dépenses particulières, elle entraîne une contribution spéciale des usagers.

C. — Dispositions diverses. — Ces dispositions sont extrêmement nombreuses. C'est ainsi que le décret de 1932 prévoit que des règlements particuliers fixeront pour chaque voie navigable les procédés de traction autorisés, la vitesse maxima des bateaux à propulsion mécanique, les possibilités de marche en convoi et à couple. Au titre III (convois et bateaux en marche), on trouve des dispositions relatives à l'interruption de la navigation, qui est prononcée, en principe, par arrêté du Ministre ou du Préfet, dans les cas d'urgence, par l'ingénieur en chef de la navigation, à la rencontre des bateaux, aux passages rétrécis, aux manœuvres et arrêts. Le titre IV concerne le passage aux ouvrages de la navigation, et rappelle l'obligation de se faire

écluser à son tour. Le titre V concerne le stationnement des bateaux, dans les parties de la voie navigable désignées par les ingénieurs, et dans les conditions fixées par eux, de manière à ne pas gêner la navigation, les services réguliers devant en principe jouir d'un lieu de stationnement distinct de celui des autres bateaux. Pour le chargement, le déchargement et le dépôt des marchandises, ils ne peuvent être effectués en dehors des ports que moyennant autorisation spéciale et temporaire accordée par les ingénieurs de la navigation. On trouve également au titre V toutes les dispositions relatives aux mesures d'ordre dans les ports et dans les garages (amarrage, surveillance, dispositions spéciales pour la réparation et le déchirage des bateaux, etc.).

Le titre VI est relatif aux transports en commun de voyageurs, le titre VII aux bateaux de plaisance, bateaux particuliers, bateaux de pêche et de mer ; le titre VIII aux obstacles à la navigation. Le titre IX vise les prescriptions édictées, soit pour la conservation des voies navigables, soit plus particulièrement pour la navigation ; elles tendent à réprimer tout empiètement sur le domaine public et à assurer la possibilité du passage des bateaux. L'article 62 prescrit notamment que pour circuler autrement qu'à pied sur les digues et chemins de halage des canaux, ainsi que sur les chemins de halage construits par l'État le long des rivières navigables, il faut une autorisation écrite, délivrée par les ingénieurs, à titre précaire et révocable et pour une durée de deux ans au maximum, la circulation se faisant aux risques et périls des bénéficiaires, et à condition de ne pas gêner l'intérêt public. Des facilités spéciales sont prévues pour les mariniers et les membres de leur famille qui pourront notamment obtenir une autorisation de circuler à bicyclette valable pendant cinq ans : cela faisait

partie des revendications des mariniers pendant la grève de 1933.

Le titre X, sous la dénomination « Dispositions générales », indique comment ces différentes prescriptions seront sanctionnées. Les agents de la navigation ont le droit d'effectuer à tout instant les constatations nécessaires, de se faire présenter les pièces réglementaires exigées par les décrets et règlements, notamment par les décrets relatifs à l'immatriculation et au jaugeage des bateaux et à la statistique de la navigation intérieure. Les mesures à prendre en cas de contraventions commises par les mariniers consistent essentiellement dans la rétention du bateau; le bateau est retenu jusqu'à ce que le marinier ait effectué le versement de l'amende et, s'il y a lieu, des réparations, entre les mains, soit de l'agent verbalisateur, soit du percepteur. Des dispositions plus graves (déchargement d'office, retrait de la voie navigable) sont prévues au cas où les constatations faites prouveraient un danger pour la sécurité et reconnaîtraient l'impropriété à la navigation.

CHAPITRE III

L'AFFRÈTEMENT

L'intervention de l'État dans la police de la circulation est une intervention qui s'est produite depuis longtemps déjà et qui, comme nous l'avons indiqué au début de cette étude, était une conséquence nécessaire de la domanialité publique des voies navigables. Avec le statut de l'affrètement, au contraire, nous nous trouvons en face d'une réglementation toute récente et tout à fait étrangère à la notion de domanialité publique : c'est le régime commercial de la batellerie qui se trouve désormais assujetti à un statut administratif, c'est une intervention directe dans le régime économique d'une entreprise de transports qui demeure cependant soumise en principe à un régime de droit privé. La réglementation de l'affrètement constitue une pièce très importante de la nouvelle organisation de la batellerie ; d'où l'importance des développements que nous allons lui consacrer. Mais avant d'étudier cette réglementation telle qu'elle résulte du décret-loi du 30 juin 1934 et du Règlement d'administration publique du 31 mai 1935, il convient d'en rappeler les origines.

Avant la guerre, l'affrètement était entièrement libre, et nous avons déjà exposé les difficultés et les abus auxquels il donnait lieu. Pendant la guerre, le régime de la réquisi-

tion supprima naturellement la liberté. Après la guerre, certaines dispositions furent prises tendant à ne maintenir la liberté que sous certaines restrictions : ce fut l'objet du décret du 11 janvier 1921.

Le décret du 11 janvier 1921 contenait principalement deux ordres de dispositions : les premières tendaient à imposer l'obligation de lettres de voiture pour tout transport par voie navigable ; les secondes tendaient à faciliter la création de bureaux d'affrètement, c'est-à-dire d'organismes ayant pour rôle de mettre en relations la demande et l'offre de transports, de signaler à l'Administration les besoins de transports fluviaux, de constater les prix d'affrètement, de signaler le tour de rôle d'affrètement. Ces organismes autonomes pouvaient être créés dans les principaux centres de chargement par les Chambres de commerce, les municipalités, ou les groupements d'usagers, avec autorisation du ministre des Travaux publics, celui-ci pouvant d'ailleurs, en cas de déficience des collectivités, pourvoir d'office à la création de ces bureaux. Les ressources des bureaux étaient constituées par les redevances pour services rendus.

Ces dispositions obligatoires durant la période de démobilisation industrielle demeurèrent en fait lettre morte dans les années qui suivirent. L'affrètement demeura inorganisé, sauf dans la région du Nord où, sous l'influence des Chambres de commerce de la première Région économique, eut lieu une expérience assez intéressante sur laquelle il convient de donner quelques indications ¹.

Les Chambres de commerce de la première Région économique, sur la base du décret du 11 janvier 1921, organisèrent par l'intermédiaire de leur Office des transports des

1. La plupart des développements relatifs à ces questions sont empruntés aux articles du *Nord Industriel* cités à la Bibliographie.

bureaux d'affrètement dans différentes villes, et notamment à Lille, Béthune et Douai. Ces bureaux d'affrètement amenèrent plus de régularité et d'honnêteté dans les transactions ; au contrôle des conventions s'ajouta le contrôle des contractants, des affréteurs en particulier, auxquels des garanties furent demandées pour l'exercice de leur profession auprès des bureaux. L'intervention de ces bureaux demeurait évidemment facultative, mais les compagnies houillères s'y montrèrent favorables, et il fut rapidement constaté que, sauf pression contraire de son affréteur, le marinier prenait volontiers le chemin du bureau d'affrètement. Une très légère taxe perçue sur chaque convention visée, ne dépassant pas 3 p. 100 du montant du fret, et payée moitié par l'affréteur, moitié par le marinier, permettait, non seulement de couvrir les frais de gestion des bureaux, mais encore d'affecter une certaine somme à des œuvres d'intérêt social pour la batellerie.

Les bureaux d'affrètement de la région du Nord portèrent leurs efforts sur deux points principaux : l'établissement d'une convention-type d'affrètement, et l'essai de régularisation des frets.

Pour fixer, uniformiser et améliorer les clauses couramment employées dans le Nord et dans le Pas-de-Calais pour les conventions d'affrètement, les représentants de la première Région économique établirent, d'accord avec les compagnies houillères, une convention d'affrètement-type, particulièrement applicable aux charbons, dont l'emploi fut recommandé aux usagers. Ce texte, établi en 1922, révisé en 1925 et 1929, permit des améliorations sur un certain nombre de points : réduction des délais de planche au chargement et au déchargement, supplément de fret pour les charbons classés, augmentation du taux des surestaries,

diminution du montant de la commission d'affrètement. Cette convention-type semblait donner satisfaction aux intéressés.

Quant à la régularisation du cours du fret, c'est là une tâche non moins importante. Les cours du fret ont subi de grosses variations depuis la guerre, tant au moment de la prospérité (1926), qu'en temps de crise, et nous avons déjà indiqué leur chute rapide au cours de ces dernières années. C'est ainsi que le même voyage Béthune-Paris est passé de 52 francs à l'automne 1926 à 31 francs en janvier 1927. Ces variations amples et brusques des cours, parfois mystérieuses comme des mouvements de bourse, et toujours aggravées par l'esprit de spéculation des intermédiaires, présentent de graves inconvénients, à la fois pour le marinier et pour le client de la voie d'eau : pour le marinier, parce qu'il gagne rarement au jeu et ne peut en tous cas escompter une rémunération fixe de ses services ; pour le client de la voie d'eau, parce qu'il ne peut connaître le prix de revient du transport ; il est alors vivement tenté par le chemin de fer, qui ne manque pas de faire miroiter à ses yeux, parmi ses autres avantages, la fixité, et, en cas de besoin, la faiblesse de ses tarifs.

Il convenait donc à la fois d'empêcher que les tarifs ne fussent trop bas et insuffisants pour les mariniers, et d'empêcher qu'ils ne fussent trop élevés et ne détournassent la clientèle de la voie d'eau.

En septembre 1930, un arrêté ministériel instituait une commission paritaire dite d'examen de la situation des transports par eau. Le rapport de cette commission, déposé en mai 1931, concluait à une régularisation du cours des frets, spécialement dans la région du Nord, les frets de cette région influant beaucoup sur les autres. C'est dans ces con-

ditions que fut constituée à Lille, par la 1^{re} Région économique, la Commission de régularisation des frets, comprenant des représentants de tous les intéressés : chargeurs, affréteurs, marinières, destinataires.

Cette Commission essaya de régulariser le cours des frets sur le parcours Lens (Pont-à-Vendin) Paris (Monnaie), pris comme parcours de base, puis sur d'autres parcours régionaux, en se fondant sur le prix de revient, estimé devoir osciller suivant les saisons entre 29 francs (été) et 31 francs (hiver). En fait, la Commission se heurta à de grandes difficultés, et ses recommandations ne furent suivies que pour une petite minorité d'affrètements. Elle se heurta à l'hostilité de certains affréteurs contrariés dans leur esprit de lucre, ou seulement mécontents de ne plus pouvoir exercer sur les marchés une direction sans contrôle, à l'indifférence de la clientèle, à l'épuisement de la force de résistance des marinières qui, désorientés, inorganisés, sans force contre les créanciers, se résignaient à accepter n'importe quoi pour nourrir leur famille.

Une organisation analogue fut instituée à Nancy, pour la région de l'Est, mais, négligeant la notion de prix de revient, elle se borna à conseiller tous les mois des cours de fret compris entre un maximum et un minimum fixés d'avance. Elle se heurta d'ailleurs aux mêmes difficultés que la Commission de régularisation des frets du Nord.

Dans l'ensemble, l'organisation établie dans la 1^{re} Région économique donnait des résultats intéressants, mais limités par le bon vouloir des intéressés : comme l'enregistrement des conventions n'était pas légalement obligatoire, beaucoup d'entre elles, celles notamment qui avaient trait aux transports de produits autres que le charbon, échappaient à tout contrôle ; d'autre part, les sanctions dont les

Chambres de commerce pouvaient disposer pour la répression des agissements de certains intermédiaires étaient uniquement d'ordre moral.

Et cependant, la double mission à laquelle s'était attachée la première Région économique : établissement d'une convention-type d'affrètement, régularisation des cours du fret, présentait une importance considérable pour les mariniers, trop souvent victimes, comme nous l'avons dit, des abus d'intermédiaires peu scrupuleux. Le Conseil national économique estima nécessaire de généraliser cette organisation et de lui donner plus d'efficacité. Il attacha donc, dans ses conclusions, une grande importance à la question de l'affrètement.

Il conclut, d'abord, à l'emploi d'une convention-type d'affrètement et d'une lettre de voiture-type, ensuite à toute une série de mesures visant les bureaux d'affrètement, et tendant : — 1° à leur généralisation ; — 2° à une extension de leur mission, pour arriver : *a*) à une régularisation des conditions de l'affrètement par l'intermédiaire obligatoire de bourses d'affrètement pour la conclusion des conventions au voyage entre chargeurs et mariniers artisans, et par la constitution de chambres syndicales d'affréteurs ; *b*) à une amélioration de la rotation des bateaux, tant par l'insertion de certaines clauses dans la convention que par la publicité donnée aux offres et demandes de transports ; — 3° à la coordination de l'activité des bureaux d'affrètement.

Ce sont ces conclusions qui ont inspiré les réformes de 1934-1935 que nous allons maintenant étudier, et cela sous trois rubriques : convention-type d'affrètement et lettre de voiture-type (section I) ; bureaux et bourses d'affrètement (section II) ; chambres syndicales des courtiers de fret (section III).

SECTION I

Convention-type d'affrètement et lettre de voiture-type.

Une observation préliminaire doit être faite quant au champ d'application du nouveau régime : non seulement il ne s'applique pas aux transports effectués sur le Rhin, mais encore il ne s'applique pas aux transports d'importation, ayant leur origine en pays étranger, et effectués par exemple de Belgique ou d'Allemagne en France. C'est la loi du lieu d'origine du voyage (lieu du chargement) qui est applicable, disposition tout à fait normale, les conventions correspondant à ces transports étant généralement conclues hors de France.

Sous cette réserve, une double obligation pèse désormais sur tout contrat de transport par voie navigable : le contrat doit être dressé par écrit sous le nom de convention d'affrètement ; l'établissement d'une lettre de voiture accompagnant le chargement est obligatoire.

En outre, s'il s'agit d'une « convention au voyage », la convention d'affrètement doit être conforme à une convention-type arrêtée par décret en Conseil d'État et annexée au Règlement d'administration publique du 31 mai 1935¹ ; pour tous les transports, quels qu'ils soient, la lettre de voiture doit être conforme à une lettre de voiture-type arrêtée dans les mêmes conditions.

Nous examinerons les clauses de ces conventions-types et lettres de voiture-types (§ 1) avant d'étudier les sanctions des dispositions ainsi intervenues (§ 2).

1. Voir annexe I.

§ 1. — *Clauses des conventions-types*
et lettres de voiture-types.

Ces types ont une grande importance, qu'il s'agisse de la convention ou de la lettre de voiture, bien que leur portée soit différente.

A. — Conventions-types. — Pour les conventions d'affrètement, l'obligation de se conformer à un type bien déterminé ne vise pas tous les contrats de transport, mais seulement les conventions au voyage; la convention au voyage est définie par l'article 2 du décret-loi du 30 juin 1934 : « la convention qui intervient pour un seul voyage déterminé ». Au contraire, les affrètements à temps ou au tonnage ou conclus pour plusieurs voyages peuvent être de types divers, à condition d'être rédigés par écrit, Il n'a pas paru possible de leur imposer des formules rigides, car il peut s'agir de clauses très diverses; cela n'a même pas paru particulièrement souhaitable car, dans l'affrètement à temps, les parties peuvent plus facilement discuter les conditions du transport dans des conditions d'égalité économique plus grande.

Mais toute convention d'affrètement est présumée être une convention d'affrètement au voyage, sauf preuve contraire que les intéressés devront fournir; cela cadre d'ailleurs bien avec les habitudes de la batellerie.

Toute convention d'affrètement au voyage doit contenir un certain nombre d'indications énumérées à l'article premier du Règlement d'administration publique du 31 mai 1935, indications relatives à l'expéditeur, au transporteur, au courtier de fret (s'il y a lieu), au chargeur, au bateau, à la marchandise, au taux du fret et à son paiement, aux cas de résiliation du contrat, au décompte de toutes les sommes à

payer par chacun des intéressés au transport, et, d'une façon générale, toutes indications permettant de constater que la convention se conforme bien aux dispositions qui, d'après les nouveaux textes, doivent obligatoirement y figurer. Ce sont sur ces dispositions qu'il convient d'insister, car elles constituent l'essentiel des garanties accordées aux bateliers par le nouveau régime.

Certaines de ces dispositions ont d'ailleurs pour effet, non seulement de protéger les mariniers, mais encore d'accélérer la rotation des bateaux ; ainsi en va-t-il de celles qui fixent la durée maxima des délais de planche au chargement et au déchargement, c'est-à-dire du temps accordé à un navire pour effectuer son chargement ou son déchargement. Il faut éviter qu'un instrument de transport ne soit considéré par les chargeurs comme un magasin flottant, et que le bateau soit immobilisé à une destination pour laquelle il n'est point fait. Les maxima sont fixés par l'article 6 du Règlement d'administration publique du 31 mai 1935, de trois à sept jours ouvrables, suivant le tonnage, avec un jour en sus par 300 tonnes au delà de 500 tonnes. Les jours de planche inutilisés au chargement ne seront pas reversibles au déchargement.

De même, la rotation des bateaux se trouvera améliorée par les mesures relatives aux surestaries et aux dispatches. Dans le premier cas, il s'agit de délais qui outrepassent les staries, ou laps de temps stipulé pour le chargement ou le déchargement d'un navire et qui donnent droit à des indemnités payées au transporteur ; dans le second cas, au contraire, il s'agit de jours gagnés au chargement ou au déchargement et donnant droit à une prime payée par le transporteur à l'expéditeur. Les textes récents ont fixé tout à la fois le minimum des surestaries payables aux

bateliers, et le maximum des dispatches payables par eux.

L'article 7 du Règlement d'administration publique du 31 mai 1935 fixe les taux minima des surestaries. Elles se calculent par périodes égales successives dont chacune est d'une durée égale aux délais de planche, et elles sont établies par jour de calendrier et par tonne de jauge du bateau. Les minima sont majorés pour les bateaux-écuries, doublés pour les automoteurs. Ces dispositions ont pour effet d'accélérer la rotation des bateaux, en évitant que de trop longs délais supplémentaires ne viennent s'ajouter aux délais prévus pour le chargement et le déchargement.

Par contre, l'article 8 stipule que la prime par jour gagné ne peut en aucun cas être due soit au chargement, soit au déchargement, pour un nombre de jours supérieur à la moitié du délai de planche, et son taux ne peut en aucun cas dépasser la moitié du taux applicable à la première période de surestarie. On a voulu ainsi limiter les abus très fréquents auxquels avaient donné lieu les dispatches, les opérations de chargement et de déchargement étant très rapidement effectuées par des appareils perfectionnés, et les bateliers se trouvant presque toujours obligés de payer d'assez fortes primes aux expéditeurs.

On trouve également des dispositions relatives à la commission d'affrètement, au cas d'intervention d'un courtier. Elle est à la charge du transporteur, mais elle est limitée à un maximum fixé à 5 p. 100 du montant du fret, calculé sans tenir compte des surestaries et primes diverses. Le courtier ne peut recevoir aucune autre rémunération; s'il est commissionnaire du croire, il peut recevoir une commission spéciale, mais celle-ci ne peut en aucun cas être récupérée sur le transporteur.

Il y a aussi des dispositions relatives au paiement du fret,

qui doit avoir lieu au plus tard à la fin du déchargement et aux avances sur fret. A raison de la longueur des voyages, les bateliers ont impérieusement besoin de toucher des avances sur fret. Leur délivrance donnait lieu trop souvent à de véritables abus, d'une part, par exagération du taux d'intérêt exigé et, d'autre part, par la dépendance dans laquelle se trouvaient les mariniers vis-à-vis des affréteurs en raison des dettes qu'ils avaient envers eux du chef de ces avances.

Désormais, ces avances présentent un double caractère, obligatoire et gratuit. Elles sont obligatoirement consenties au transporteur qui le demandera, jusqu'à concurrence de 30 p. 100 du prix correspondant au tonnage porté sur la lettre de voiture, aussitôt après l'établissement de celle-ci, et de 20 p. 100 supplémentaires lorsque la moitié du trajet aura été effectué. D'autre part, il ne pourra être retenu sur ces avances, ni intérêt, ni escompte, ni commission d'aucune sorte.

Telles sont les dispositions établies par le décret et dont l'application s'impose à toutes les conventions d'affrètement au voyage. Parmi les mentions que celles-ci doivent contenir et que nous avons brièvement indiquées plus haut, signalons celles qui sont relatives aux charges acceptées par le transporteur, autres que celles qui lui incombent normalement (et qui sont : fourniture du bateau, amenée au lieu du chargement, conduite et traction jusqu'au lieu de destination, timbre de la convention, moitié de la taxe du bureau d'affrètement, commission d'affrètement, assurance marchandise jusqu'à concurrence d'une valeur maximum de cette marchandise de 150 francs par tonne). Parmi ces frais, les uns sont compris dans le fret, les autres doivent faire l'objet d'un décompte spécial. De même, les conditions

d'assurance du bateau et de la marchandise doivent être indiquées de façon explicite ; de même, enfin, les cas de résiliation du contrat, soit par le transporteur, soit par l'expéditeur.

On a eu le souci d'éviter ainsi le plus possible les contestations entre chargeurs et transporteurs, en rendant le contrat aussi clair et aussi complet que possible.

B. — Lettres de voiture. — Tout contrat de transport doit être accompagné d'une lettre de voiture, et cette lettre de voiture doit être conforme aux types annexés au décret du 31 mai 1935, types différents suivant que les transports font l'objet d'une convention d'affrètement au voyage (types 1 ou 1 bis, suivant que la lettre de voiture constitue ou non un document unique avec la convention d'affrètement), d'un transport par bateau complet en vertu d'une convention d'affrètement autre que la convention au voyage (type n° 2), d'un transport de marchandises diverses (type n° 3).

Ces différents types contiennent le décompte très précis des sommes qui seront à payer par chacun des intéressés au transporteur.

La lettre de voiture est remise à l'arrivée au destinataire contre la décharge donnée par lui, aussitôt après l'achèvement des opérations de déchargement, dans les conditions prévues à l'article 15 du décret du 31 mai 1935.

§ 2. — *Sanctions et contrôle.*

Il ne suffit pas d'édicter des règles, encore faut-il prévoir des sanctions si l'on veut qu'elles soient appliquées. Ici, les sanctions des dispositions prises sont particulièrement énergiques.

Tout d'abord, la double obligation qui pèse sur toutes les

conventions, nécessité d'un contrat écrit, obligation d'une lettre de voiture, est sanctionnée par la nullité absolue de toute convention qui ne s'y serait pas conformée. Si la nullité, au lieu d'être absolue, avait été relative, le batelier aurait pu l'invoquer et il aurait pu la confirmer ; le respect absolu des dispositions prises n'aurait pas été assuré.

Ensuite l'obligation de se conformer à des documents-types (convention-type d'affrètement pour les conventions au voyage, lettre de voiture type pour tous les contrats de transport), est sanctionnée par la nullité de plein droit de toutes les clauses contraires, « toutes suppressions ou modifications dérogeant aux clauses obligatoires des conventions-types, ainsi que toute stipulation contenue soit dans l'écrit lui-même, soit dans un écrit distinct tendant à faire échec à ces causes obligatoires. Ces suppressions, modifications ou stipulations irrégulières sont réputées non écrites et remplacées de plein droit par le texte des conventions-types » (décret-loi du 30 juin 1934, art. 6). Ainsi, on substitue automatiquement aux clauses illicites celles qui auraient dû figurer dans la convention ; c'est un procédé particulièrement efficace dont on ne trouve que peu d'exemples dans notre législation : on peut citer le cas d'un contrat individuel de travail qui dérogerait à une convention collective.

Enfin, des procédés de contrôle permettent d'assurer le respect de la convention-type d'affrètement par les conventions individuelles d'affrètement au voyage. Deux ordres de dispositions tendent à assurer ce respect : l'une impose l'obligation du visa pour toutes les conventions d'affrètement au voyage¹, l'autre impose la conclusion de certaines con-

1. En vertu du R. A. P. du 29 août 1935 sur la coordination, l'obligation du visa s'étend maintenant à toutes les conventions d'affrètement, quelles qu'elles soient (voir plus loin, ch. v).

ventions seulement, celles conclues par les patrons bateliers dans les bourses d'affrètement.

L'obligation du visa dans les bureaux d'affrètement de toutes les conventions au voyage permet de constater la concordance de la convention et du texte-type. La convention d'affrètement doit être soumise par le transporteur, dans les quarante-huit heures de sa signature, au visa de l'un des bureaux d'affrètement, ou, à défaut, d'un bureau de déclaration si l'on ne se trouve pas dans le ressort d'un bureau d'affrètement. Toute modification apportée par la suite à la convention d'affrètement, et éventuellement de ce fait aux indications de la lettre de voiture, doit être soumise au visa dans les mêmes conditions. L'obligation du visa a, en outre, pour but de permettre d'établir en France sur des bases réelles une sorte de cours officiel des frets, ce qui est une des missions essentielles des bureaux d'affrètement.

Une autre obligation pèse sur les patrons bateliers ; ceux-ci ne peuvent pas conclure n'importe où, ils doivent conclure leurs conventions au marché public d'affrètement (bourse d'affrètement), organisé par le bureau d'affrètement de leur ressort. Cette disposition a pour but de protéger les petits bateliers et d'éviter une pratique trop souvent usitée, celle de la conclusion des conventions au cabaret, dans des conditions tout à fait fâcheuses. Mais, pour que la conclusion d'une convention d'affrètement dans une bourse d'affrètement soit obligatoire, deux conditions sont nécessaires : d'abord que le point de chargement se trouve dans le ressort d'un bureau d'affrètement ; s'il n'y a pas de bureau d'affrètement, il n'y a pas de bourse et la disposition ne joue pas. Il faut ensuite qu'il s'agisse d'un patron batelier, c'est-à-dire aux termes de l'article 8 du décret-loi du 30 juin 1934 de « bateliers propriétaires de deux bateaux au plus conduits

par eux-mêmes ou par les membres de leur famille ». Les conventions conclues dans une bourse publique devront être soumises, au cours de la séance même où elles auront été conclues, au visa du bureau d'affrètement dont cette bourse relève.

Comme l'obligation du visa imposera en fait la conformité des conventions individuelles avec les conventions-types, le respect de cette obligation est assuré par deux ordres de sanctions : sanctions pénales et sanctions administratives qui s'appliquent d'ailleurs également au cas des patrons bateliers qui n'auraient pas conclu dans une bourse d'affrètement, contrairement aux dispositions de l'article 8.

Il y a d'abord des sanctions correctionnelles : amendes de 16 à 50 francs et, en cas de récidive, de 200 à 1.000 francs.

Il y a ensuite des sanctions administratives particulièrement graves : « le bateau dont la convention d'affrètement ne sera pas régulière pourra être retenu par les agents de la navigation ». Il sera ainsi mis dans l'impossibilité de circuler. « Lorsqu'un bateau sera retenu, il sera gardé jusqu'à régularisation de la convention d'affrètement, et le transporteur devra, pendant ce temps, se conformer à toutes les indications qui lui seront données par les agents de la navigation en vue d'assurer le dégagement de la voie navigable et, notamment, conduire son bateau à ses frais au lieu de garage qui lui sera indiqué » (R. A. P. du 31 mai 1935, art. 13).

L'ensemble de ces sanctions apparaît comme de nature à faire respecter très strictement toutes les dispositions relatives aux conventions d'affrètement, mais, pour être efficace, le contrôle suppose une bonne organisation des bureaux d'affrètement.

SECTION II

Bureaux et bourses d'affrètement.

Le Conseil national économique avait conclu tout à la fois à la généralisation des bureaux d'affrètement, à une extension de leur mission, et à une coordination de leur activité. Dans quelles mesures les réformes adoptées permettront-elles d'arriver à ce triple résultat? C'est ce que nous allons examiner en étudiant successivement l'organisation et le fonctionnement des bureaux d'affrètement, leur rôle, la coordination de leur activité.

§ 1. — *Organisation et fonctionnement.*

L'institution des bureaux d'affrètement est réglementée d'une manière plus précise et plus efficace que dans le décret de 1921, mais elle demeure essentiellement facultative; il ne faudrait pas croire que toutes les voies navigables françaises doivent désormais être dotées de bureaux d'affrètement; d'ailleurs le Conseil national économique n'avait pas estimé que ce fût partout nécessaire.

« A cet égard, la situation n'est pas la même sur les différentes parties du réseau navigable français. Sur la Seine, sur le Rhône et les canaux qui s'y rattachent, et sur les canaux du Midi, la navigation est assurée principalement par des compagnies, les bateliers artisans n'y jouant qu'un rôle accessoire : sur ces trois parties du réseau navigable, une organisation locale de l'affrètement n'est pas utile : il suffirait de constituer pour chacune d'elles une commission régionale qui centralise les renseignements sur le taux des frets pratiqués et sur les bateaux disponibles, pour parvenir, par une publicité rationnelle, à une régularisation.

des cours des frets comme à une meilleure utilisation des bateaux.

« Sur les canaux de première catégorie du Nord et de l'Est, prédomine, au contraire, la batellerie artisanale. Il est ici nécessaire de disposer d'organismes locaux, aussi proches que possible des bateliers isolés¹. » L'organisation de bureaux d'affrètement vise donc essentiellement le réseau navigable du Nord et de l'Est.

L'article 11 du décret-loi du 30 juin 1934 précise qu'un bureau d'affrètement pourra être créé dans chacun des principaux centres de chargement, soit par une Chambre de commerce, soit par un groupement d'usagers des voies navigables comprenant des transporteurs et des chargeurs. L'initiative de la création appartient donc en principe aux intéressés eux-mêmes, et non aux pouvoirs publics. Toutefois, si cette initiative est libre, il s'exerce un contrôle nécessaire de l'Administration : les bureaux sont autonomes, mais ils ne pourront fonctionner qu'après autorisation du ministre des Travaux publics qui déterminera leur siège et leur circonscription et approuvera leur règlement intérieur.

En outre, l'État peut intervenir pour suppléer à la carence des intéressés : faute par les Chambres de commerce ou groupements d'usagers de procéder à cette création, il pourra y être pourvu d'office par arrêté du ministre des Travaux publics. Le même pouvoir était d'ailleurs reconnu au Ministre par le décret de 1924 ; il n'en avait jamais usé ; il est à souhaiter que les dispositions du décret de 1934 l'incitent à s'en servir si c'est nécessaire.

Ce double caractère d'initiative privée et de contrôle de l'Administration se retrouve dans la désignation des orga-

1. C. N. E., Laroque, p. 15.

nismes chargés de gérer les bureaux : lorsque les bureaux d'affrètement sont créés par une Chambre de commerce ou un groupement d'usagers, les membres du Comité de direction sont nommés par le ministre des Travaux publics, mais choisis sur des listes dressées par les intéressés à raison de trois noms pour chaque poste à pourvoir. La composition des comités de direction réalise l'équilibre entre les transporteurs et les chargeurs : sur les six membres, il y en a trois de chaque catégorie, mais avec cette réserve importante que, dans tous les cas, le Ministre fixe le nombre de patrons bateliers qui seront compris parmi les transporteurs siégeant au comité. On a voulu que la batellerie artisanale pût efficacement défendre ses intérêts au sein du Comité de direction.

Quand un bureau est créé d'office, c'est le Ministre qui en nomme les membres, et qui en désigne le président et le vice-président, ceux-ci étant au contraire élus dans le cas de bureaux créés par les intéressés.

Le contrôle ministériel s'exerce non seulement sur la création du bureau et la désignation du Comité de direction, mais encore sur son fonctionnement, un représentant désigné par lui devant assister à toutes les séances du Comité de direction qui administre le bureau, avec faculté de désigner un directeur.

Les ressources des bureaux sont fournies par les usagers : ce sont essentiellement les taxes sur les conventions d'affrètement, taxes sur les conventions soumises au visa et taxes sur les conventions traitées aux bourses publiques d'affrètement. Ces taxes doivent être payées, moitié par le transporteur, moitié par l'expéditeur. Leur montant est fixé par le Comité de direction, dans la limite des maxima arrêtés par le ministre des Travaux publics.

L'article 20 du décret du 31 mai 1935 règle l'emploi des excédents de recettes sur les dépenses : affectation à un fonds de réserve jusqu'à concurrence d'un maximum fixé par le ministre des Travaux publics, et qui ne pourra dépasser le total des dépenses des trois dernières années, les taxes devant être révisées lorsque ce maximum sera atteint.

On trouve donc, là encore, une application de la tendance moderne à la collaboration des usagers et des pouvoirs publics dans l'institution et le fonctionnement d'organismes présentant un caractère d'intérêt public : les bureaux d'affrètement ainsi institués ont d'ailleurs une mission très étendue.

§ 2. — *Rôle des bureaux d'affrètement.*

Quelque étendue que soit cette mission, on n'a nullement voulu faire des bureaux d'affrètement des organismes administratifs assurant l'exploitation des voies navigables dans une organisation d'étatisme. On a voulu que leur mission nécessaire de contrôle continuât à s'accompagner de la liberté commerciale, bien que certains représentants de la petite batellerie eussent demandé la suppression de cette liberté, et que plusieurs conceptions se fussent fait jour « au sein du Conseil national économique quant à l'étude des attributions à reconnaître au bureau d'affrètement dans la détermination des conditions de l'affrètement et, plus spécialement, du cours du fret.

« Le Conseil national économique a écarté en premier lieu tout système aboutissant directement ou indirectement à la fixation administrative et impérative du cours des frets. Il a estimé, en effet, qu'une telle fixation ne serait pas adaptée aux variations saisonnières et locales des conditions

de l'affrètement et que sa rigidité enlèverait à la navigation fluviale les avantages de l'exploitation commerciale sans lui donner en contre-partie les garanties d'une exploitation en service public. Dans ces conditions, il n'est pas apparu qu'aucune considération de fait ou de droit pût justifier l'adoption d'un tel système.

« Le même motif a conduit le Conseil national économique à exclure l'établissement du tour de rôle obligatoire demandé cependant avec insistance par les représentants de la petite batellerie. Il est apparu, en effet, que le tour de rôle obligatoire priverait la navigation fluviale, sans intérêt réel, de la souplesse nécessaire à une exploitation commerciale.

« Ainsi que le soulignent les conclusions d'une commission spéciale constituée en 1930 au ministère des Travaux publics pour l'examen de cette question, « à l'obligation pour le chargeur d'affréter le premier bateau inscrit sur la liste devrait correspondre l'obligation pour le marinier d'accepter le voyage offert ; le prix du fret, ainsi que toutes les conditions accessoires du contrat, devraient alors être également rendus obligatoires, ce qui reviendrait à instituer une réglementation complète et impérative pour tous les transports par eau. A vrai dire, on pourrait envisager, comme le demandent les petits mariniers, que la réglementation ne vise que le chargeur tenu de proposer successivement son transport dans l'ordre de l'inscription des mariniers qui seraient toujours libres de le refuser. Mais, en outre du grave inconvénient résultant de l'injuste inégalité de traitement des deux parties, on rencontrerait encore de graves difficultés, en particulier dans la détermination des zones d'action de chaque bureau de tour, dans l'obligation de présence imposée aux mariniers à consulter, dans l'impos-

sibilité de vérifier la sincérité des offres, dans le droit que l'on ne saurait refuser aux chargeurs d'utiliser par priorité les bateaux leur appartenant ou loués par eux en time-charter ou même de traiter leurs transports d'avance pour une certaine durée. »

« Si d'ailleurs, concluait le Conseil national économique, les abus sur lesquels se fondent les petits marinières pour demander le tour obligatoire peuvent, comme il le semble, être supprimés par des procédés plus souples, l'adoption de ce système doit sans hésitation être écartée¹. »

Or, la régularisation des procédés de l'affrètement a paru possible en confiant aux bureaux d'affrètement une double mission : d'abord, une mission d'intermédiaires entre les transporteurs et les chargeurs, notamment par l'organisation de bourses publiques d'affrètement, ensuite, une mission de contrôle de la régularité des affrètements.

A. — Les bureaux d'affrètement ont une mission générale d'intermédiaires entre les transporteurs et les chargeurs. Ils doivent faciliter la conclusion des contrats entre les intéressés, tant par l'organisation d'une certaine publicité que par l'organisation de bourses publiques d'affrètement.

1° Ils remplissent d'abord une mission générale de publicité, ils doivent :

a) Réunir et publier tous renseignements sur les besoins de transports et les ressources en matériel fluvial de leur région ;

b) Afficher les conditions des conventions d'affrètement au voyage qui sont soumises à leur visa, et notamment la nature de la marchandise, le tonnage, la provenance, la

1. C. N. E., Laroque, pp. 16-17.

destination, la nature du bateau, le prix du fret et les frais à la charge du transporteur ;

c) Afficher les demandes fermes de transports dont ils auront été saisis par les chargeurs ;

d) Organiser un tour de rôle d'affrètement entre les bateaux qui, sur la demande des transporteurs, auront été inscrits pour y prendre part, et en afficher la liste. Il s'agit donc là de l'établissement d'un tour de rôle essentiellement facultatif.

L'ensemble de ces mesures doit permettre de mettre en relations les transporteurs, les demandeurs de transports et les entrepreneurs de traction qui font appel à leur intervention.

2° Mais cette tâche est beaucoup plus spécialement facilitée par l'institution de bourses publiques d'affrètement, institution obligatoire pour les bureaux, et pour laquelle ils doivent fournir les locaux nécessaires. Le principe de la bourse obligatoire était d'ailleurs réclamé par la quasi-unanimité des intéressés.

Ces bourses publiques seront ouvertes périodiquement et aussi fréquemment qu'il sera nécessaire ; y auront accès tous les intéressés ou leurs représentants, membres des bureaux d'affrètement, représentants de l'Administration, courtiers de fret, membres de la Chambre syndicale, transporteurs et chargeurs. Mais le Comité de direction du bureau pourra exclure temporairement ou d'une manière définitive les intéressés (courtiers de fret, expéditeurs, transporteurs), qui contreviendraient aux règlements du bureau d'affrètement ou, d'une manière plus générale, aux règlements intervenus en matière d'affrètement. Il y a là une idée de contrôle professionnel que nous retrouverons dans l'organisation des chambres syndicales de courtiers de fret.

Nous avons déjà vu que l'intervention des bourses d'affrètement était obligatoire pour la conclusion des conventions au voyage entre chargeurs et patrons bateliers. Elle est facultative pour toutes autres conventions. En tous cas, la publicité des transactions doit assurer l'établissement d'un cours normal des frets.

Ces mesures doivent, du même coup, permettre l'amélioration de la rotation des bateaux : « Le moyen le plus efficace d'améliorer la rotation... réside dans une large publicité donnée aux demandes et aux offres de transport, non seulement dans le cadre local, mais dans l'ensemble du réseau fluvial. Chaque bureau d'affrètement doit connaître à tout moment l'effectif des bateaux disponibles stationnant dans son ressort. A cet effet, il conviendrait de prévoir l'envoi périodique par le service des Ponts et Chaussées, tant aux commissions de régularisation des frets qu'aux bureaux d'affrètement, à des intervalles aussi rapprochés que possible, de l'état statistique de ces bateaux avec leurs caractéristiques. Le bureau d'affrètement publierait ces renseignements en même temps que les demandes fermes des transports dont il est saisi par les chargeurs, et communiquerait ces différentes indications aux bureaux d'affrètement voisins. Une publicité bien faite permettrait à tout batelier de se diriger vers l'endroit où il peut trouver du fret ¹. »

B. — La régularisation des conditions de l'affrètement est obtenue non seulement par le rôle de publicité et d'entremise joué par les bureaux d'affrètement, mais encore par leur mission de contrôle; ce contrôle s'exerce, soit d'une manière obligatoire, soit d'une manière facultative.

Il y a un contrôle obligatoire que nous avons déjà rencon-

1. C. N. E., Laroque; p. 18.

tré et sur lequel nous n'insisterons pas : ce sont les bureaux d'affrètement qui visent les conventions d'affrètement au voyage et qui contrôlent ainsi la conformité de ces conventions avec les conventions-types d'affrètement.

Il y a une mission de contrôle qui est facilitée par la création de certains organismes, mais la création de ces organismes demeure facultative pour les bureaux d'affrètement, puisque, s'ils *devront* (art. 22 du R. A. P. du 31 mai 1935) créer des bureaux d'affrètement, ils *pourront* (art. 21) créer :

1° Des organisations d'arbitrage en vue de faciliter la solution des litiges qui pourront se présenter à l'occasion des transports ;

2° Une commission régulatrice des frets, chargée de suivre les fluctuations du marché des frets, et de conseiller aux expéditeurs comme aux transporteurs, les taux de fret qui paraîtront le mieux convenir à la situation du moment.

Cette commission régulatrice jouerait donc un rôle de conseiller, elle fonctionnerait dans des conditions analogues à celles dans lesquelles fonctionnaient les commissions de régularisation déjà installées à Lille et à Nancy, et dont les résultats, nous l'avons vu, n'ont pas été pleinement satisfaisants. Mais il ne faut pas perdre de vue que, les conditions générales du marché de l'affrètement étant profondément modifiées, l'intervention de la commission régulatrice pourra désormais s'effectuer de manière plus efficace.

§ 3. — *Coordination de l'activité des bureaux d'affrètement.*

Dans les conclusions par lui adoptées, le Conseil national économique faisait observer que les mesures projetées pour la réorganisation de l'affrètement intéressant en fait tout le réseau des canaux du Nord et de l'Est, il était indispensable

« d'assurer une coordination de l'activité des bureaux d'affrètement par la création d'un organisme central. Ce résultat devrait être atteint, d'une part, par l'établissement d'une liaison étroite entre les bureaux d'affrètement, d'autre part, au moyen de l'institution d'une commission régionale dont la compétence s'étendrait à l'ensemble du réseau des canaux de première catégorie du Nord et de l'Est, composée de représentants des chargeurs, de la batellerie, des réseaux de chemins de fer et de l'administration. Cette commission centraliserait les renseignements fournis par les bureaux d'affrètement en ce qui concerne tant le cours des frets que la situation des offres et des demandes de transports, et assurerait ainsi à la fois une régularisation des cours et la meilleure rotation des bateaux, la meilleure adaptation des moyens de transport existants aux besoins des chargeurs' ».

Sur cette question de la coordination des bureaux d'affrètement, les textes sont vagues et les perspectives imprécises : l'article 18 du décret du 31 mai 1935 énonce la possibilité d'une entente entre plusieurs bureaux créés dans une même région pour désigner, parmi les membres de leurs comités de direction, une commission de surveillance commune, commission de surveillance à laquelle sont alors dévolues les fonctions normalement exercées par le Comité de direction.

Quant à la Commission centrale de coordination entre le Nord et l'Est, elle n'a pas été instituée. D'ailleurs, la création de nouveaux organismes n'est peut-être pas indispensable ; il suffirait que les bureaux d'affrètement et les commissions de régularisation des frets établissent les contacts nécessaires, comme les organismes créés sous le régime du

1. C. N. E., Laroque, p. 18.

décret de 1921 avaient tenté de le faire. Sur ce point, il y aurait encore certaines améliorations à apporter ; il faut tenir compte de la nouveauté du régime et des aménagements nécessaires de l'expérience.

SECTION III

Chambres syndicales des courtiers de fret.

Un élément très important dans le contrat d'affrètement, c'est l'intermédiaire, c'est le courtier. Alors qu'en matière maritime la charge de courtier est exercée par des officiers ministériels jouissant d'un privilège, en matière de navigation intérieure, il n'y avait, avant 1934, aucune réglementation ; nous en avons vu les inconvénients. Le projet de Code fluvial de 1925 contenait des dispositions relatives aux courtiers-affrêteurs, et, faisant observer qu'on exigeait bien un diplôme pour certaines professions comme celle de médecin ou de pharmacien, prévoyait l'obligation pour les courtiers d'un certificat de capacité et d'honorabilité attesté par la Chambre et le Tribunal de commerce, ainsi que d'un cautionnement. Éloigné de toute idée de création de privilège ou de monopole, mais voulant écarter de la batellerie certains intermédiaires indésirables, ce texte organisait le recrutement des courtiers-affrêteurs et le contrôle de leur profession. Mais on sait qu'il n'aboutit pas.

Reprenant encore sur ce point les conclusions du Conseil national économique, le décret-loi du 30 juin 1934, dans son article 13, a institué auprès de chaque bureau d'affrètement une Chambre syndicale des courtiers de fret, dont les membres peuvent seuls servir d'intermédiaires pour la conclusion des conventions au sein des bourses d'affrètement.

Les conditions pratiques de fonctionnement ont été fixées

par le Règlement d'administration publique du 31 mai 1935, titre IV (art. 23 à 29) qui réglemente notamment l'institution de la Chambre syndicale, les conditions d'adhésion, les règles de la profession, le pouvoir disciplinaire, le contrôle du ministre.

Auprès de chaque bureau d'affrètement, il doit y avoir une Chambre syndicale des courtiers de fret, la même Chambre pouvant d'ailleurs fonctionner auprès de plusieurs bureaux d'affrètement. On retrouve pour le caractère obligatoire ou facultatif de l'adhésion à cette Chambre syndicale les mêmes distinctions que pour le caractère obligatoire ou facultatif de la convention-type d'affrètement. Doivent faire partie de la Chambre les courtiers pratiquant des affrètements au voyage dans la circonscription du ou des bureaux auxquels la Chambre syndicale est rattachée. Peuvent en faire partie les courtiers ne pratiquant pas d'affrètement au voyage, ou (et ce caractère facultatif n'a même pas besoin d'être expliqué) les courtiers exerçant leur profession dans des régions voisines où il n'a pas été créé de bureau d'affrètement. La Chambre syndicale élit son président et son bureau; elle élabore elle-même son règlement, mais celui-ci doit être approuvé par le ministre des Travaux publics, après avis du Comité de direction du ou des bureaux d'affrètement ou de la Commission de surveillance commune à ces bureaux et du ministre du Commerce.

Le décret du 31 mai 1935 précise les conditions générales auxquelles devront satisfaire ces règlements : elles visent à assurer une moralisation aussi complète que possible de la profession de courtier.

Pour faire partie de la Chambre syndicale, les courtiers doivent, non seulement être domiciliés et patentés en France et y jouir de leurs droits civils, mais encore présen-

ter un certificat de capacité professionnelle et d'honorabilité délivré par la Chambre de commerce (qui, le cas échéant, doit motiver son refus), et aussi une demande écrite d'admission contenant l'engagement de se conformer aux règles de la profession, ainsi que l'engagement de constituer et maintenir le cautionnement fixé par le règlement de la Chambre syndicale.

C'est le Comité de direction du bureau d'affrètement qui arrêtera la première liste des courtiers agréés, les courtiers non agréés ayant le droit de présenter dans les quinze jours un recours au Tribunal de commerce contre la décision du Comité de direction qui a arrêté la liste.

Il est à noter que, pour assurer l'exacte observation des dispositions moralisatrices introduites par le nouveau texte, l'existence antérieure de tout organisme professionnel similaire ne peut mettre aucun obstacle à la constitution du nouvel organisme dans les conditions prévues; la Chambre syndicale régie par les textes de 1934-1935 doit, en tout état de cause, être constituée dans un délai de trois mois après l'établissement du bureau d'affrètement.

La Chambre syndicale comprendra d'ailleurs des membres titulaires et des membres stagiaires; en principe, lorsque l'organisation des Chambres syndicales sera définitive, d'ici quelques années, il faudra un stage de deux ans avant de pouvoir être nommé membre titulaire, et de pouvoir ainsi participer aux assemblées et être membre du bureau de la Chambre.

L'institution de la Chambre syndicale a pour objet de faire respecter les règles de la profession; l'article 26 du décret du 31 mai 1935 énumère quelques-unes de ces règles. Bornons-nous à indiquer que les courtiers membres d'une Chambre syndicale devront faire leur occupation habituelle

de la profession de courtier, et ce dans un local indépendant et distinct de tout autre magasin. Ces dispositions ont pour but de réserver les opérations de courtage à des gens qui soient vraiment des courtiers et pas seulement des intermédiaires occasionnels dont la capacité professionnelle et l'honorabilité ne seraient pas suffisantes, et dont les opérations se dérouleraient surtout dans les cabarets.

Les courtiers se voient interdire de recevoir du transporteur avec qui ils auront traité et par quelque moyen, direct ou indirect, que ce soit, aucune remise, ristourne ou commission quelconque, autre que la commission d'affrètement et, s'il y a lieu, la commission supplémentaire portée sur la convention¹.

L'observation de ces règles professionnelles est assurée par le pouvoir disciplinaire conféré aux Chambres syndicales : celles-ci peuvent prononcer diverses sanctions allant de l'avertissement à la radiation définitive en passant par le blâme, la saisie totale ou partielle du cautionnement, la suspension pour une durée n'excédant pas six mois.

Ce pouvoir disciplinaire de la Chambre syndicale, qui peut être mis en jeu par tout intéressé (courtier, transporteur, chargeur), s'exerce sous le contrôle du Comité de direction du bureau d'affrètement ; c'est lui qui prescrit la réunion du bureau de la Chambre syndicale dans les huit jours. Il a également vocation, concurremment avec l'une des parties en cause ou le Ministre ou son délégué, pour saisir le Tribunal de commerce d'un recours contre la décision du bureau de la Chambre syndicale. Le Tribunal peut, non seulement choisir parmi les peines indiquées ci-dessus, mais encore

1. A ces règles professionnelles, le R. A. P. du 29 août 1935 (art. 10) a ajouté l'obligation de s'assurer que les conventions passées sont conformes aux ententes sur la coordination (cf. ch. v).

étendre la radiation définitive à l'ensemble des chambres syndicales du territoire, sanction dont il est à peine besoin de souligner le caractère de gravité.

Le ministre des Travaux publics exerce son contrôle sur le fonctionnement de la Chambre syndicale et il peut en prononcer la dissolution, soit d'office, soit à la demande des deux tiers au moins de ses membres, ou sur une délibération motivée du Comité de direction du bureau d'affrètement ou de la Commission de surveillance.

Au cas de dissolution, le Ministre nomme une Commission exécutive et une nouvelle Chambre syndicale doit être constituée dans un délai de trois mois.

*
* *

Il est encore prématuré de se prononcer sur la valeur et l'efficacité des dispositions édictées puisque les textes sont tout récents et que la nouvelle organisation a dû seulement commencer à fonctionner au cours de l'été 1935. Mais, dans l'ensemble, le nouveau statut de l'affrètement apparaît très satisfaisant : il laisse à l'affrètement la liberté nécessaire tout en le soumettant à une certaine discipline et à l'observation de règles moralisatrices, et au contrôle d'organismes corporatifs. Le régime fonctionnera bien dans la mesure où les bureaux d'affrètement seront créés ; le décret de 1934 en a facilité la création, il ne l'a pas imposée ; il faudra voir dans quelle mesure les intéressés et l'Administration établiront des bureaux d'affrètement. C'est là le pivot de la nouvelle organisation.

CHAPITRE IV

LE RÉGIME FISCAL

Les transports par eau sont soumis à un certain nombre d'impôts : c'est ainsi que les entreprises de batellerie, comme toutes les entreprises commerciales, sont assujetties aux patentes dans les conditions fixées par la loi du 13 juillet 1880. De même, les compagnies de navigation sont naturellement assujetties aux impôts frappant les sociétés. Nous nous proposons uniquement d'étudier ici les impôts et taxes spécialement applicables aux transports par eau, et que l'on peut actuellement ranger en deux grandes catégories : impôts sur les transports proprement dits (section I), et taxes représentant la participation des usagers aux dépenses des voies navigables (section II).

SECTION I

Les impôts sur les transports par eau.

L'application de l'impôt sur les transports aux transports par eau est de date toute récente : ce sont la loi du 3 août et le décret du 14 août 1926 qui ont institué ce régime. Jusque-là, les transports par eau n'étaient pas assujettis à l'impôt et, d'ailleurs, il en fut longtemps de même pour les transports en petite vitesse effectués par le chemin de fer. Pour le chemin de fer, l'impôt fut établi en 1918 et il

fut très sensiblement relevé en 1926; ce fut précisément au moment où on le releva qu'on estima nécessaire, de façon à égaliser les charges pesant sur les différents modes de transports, d'établir un impôt sur les transports par eau. Le taux de cet impôt était de 8 p. 100 de la valeur du fret figurant sur les connaissements ou lettres de voiture, mais il était réduit à 4 p. 100 pour un certain nombre de marchandises.

Les transporteurs par eau ont vivement protesté, naturellement, contre l'établissement de cet impôt, puis contre le maintien du taux primitif lorsque furent abaissés les tarifs de l'impôt sur les chemins de fer. Ils ont d'autant plus protesté que, depuis 1920, ils étaient assujettis à l'impôt sur le chiffre d'affaires de 2 p. 100, impôt auquel n'étaient pas soumis les chemins de fer en leur qualité d'entreprises concédées.

Le Conseil national économique fit place à la question fiscale dans ses conclusions sur la batellerie; mais il l'envisageait surtout au point de vue de la coordination entre les différents modes de transport, et il concluait à une modification du régime fiscal existant dans un double sens : dans le sens d'une réduction de taux au-dessous de 4 p. 100 pour les marchandises ayant constitué de tout temps le fret normal de la voie d'eau, dans le sens d'une aggravation de taux au delà de 8 p. 100 pour les marchandises chères que l'on désirait détourner de la voie d'eau pour les réserver au chemin de fer. Il voyait dans ce procédé indirect ou fiscal un procédé de répartition qualitative, jouant à côté du procédé direct ou administratif qui peut, lui, réaliser une répartition, non seulement qualitative, mais quantitative. Sur ce point, les conclusions du Conseil national économique n'ont pas abouti; les dispositions prises visent, non la répartition

du trafic et la coordination « stricto sensu », mais des considérations d'ordre plus général.

Le régime fiscal des transports par eau est actuellement régi par le décret-loi du 19 juillet 1934, article 33, « mettant en harmonie avec le régime des chemins de fer par la suppression de la taxe sur le chiffre d'affaires et un aménagement des taux ».

D'abord, les transports par eau sont exonérés de la taxe sur le chiffre d'affaires; ils se trouvent donc à cet égard dans la même situation que les chemins de fer. C'est là une réforme très heureuse.

Par contre, ils demeurent soumis à l'impôt sur les transports et, sur ce point, le régime fiscal de 1926 se trouve aggravé : d'abord, l'impôt est désormais calculé, non plus sur la seule valeur du fret, mais sur le prix total du transport, toutes taxes accessoires comprises. Ensuite, le bénéfice de réduction de moitié du taux applicable (4 p. 100 au lieu de 8 p. 100) dont jouissaient un grand nombre de denrées périssables et alimentaires, ne s'applique plus qu'à un petit nombre de marchandises, celles qui, transportées en petite vitesse, figurent à la cinquième ou sixième série du tarif général des grands réseaux de chemins de fer. Sont toutefois exemptées de l'impôt, outre les expéditions de marchandises en transit et les expéditions se reliant au trafic rhénan, les expéditions composées exclusivement de céréales panifiables en grains, engrais, pommes de terre et fruits frais.

En somme, l'impôt sur les transports par eau est presque toujours de 8 p. 100, alors qu'il est de 10 p. 100 pour les transports P. V. des grands réseaux de chemins de fer et de 6 p. 100 pour les transports P. V. des voies ferrées d'intérêt local, ce taux étant respectivement abaissé à 4, 5 et

3 p. 100 pour les marchandises des cinquième et sixième catégories.

En outre, il faut signaler que les automoteurs sont spécialement frappés : d'abord, le texte codifié annexé au décret du 20 juillet 1934 supprime l'avantage pour les marinières propriétaires d'un seul bateau d'être taxés à la cédula des traitements et salaires au lieu d'être taxés à la cédula des bénéfices industriels et commerciaux. Ensuite, le décret du 24 juillet 1934 frappe d'un droit de 50 francs par hectolitre les combustibles liquides autres que les huiles lourdes de pétrole consommées par les bateaux. Il est vrai que cette exception réduit notablement la portée de cette aggravation fiscale.

SECTION II

Textes représentant la participation des usagers aux dépenses des voies navigables.

Nous avons vu plus haut quels arguments, souvent passionnés, s'échangeaient au sujet de la question des péages. L'usager de la voie navigable devait-il ou non participer dans une certaine mesure (et, si oui, dans quelle mesure), aux dépenses de construction et d'entretien de la voie ? La loi du 19 février 1880 avait supprimé tous droits de ce genre. Les études faites après la guerre avaient conclu au rétablissement limité de ces droits, malgré les protestations des usagers. Dès le 16 juillet 1926, le Conseil national économique, dans ses conclusions sur le rapport présenté par M. Richemond sur les voies navigables, avait émis l'avis suivant à propos de l'exécution des travaux d'amélioration poursuivie sur ces voies : « Il sera nécessaire que l'Administration recoure, dans toute la mesure où le permettraient les circonstances, au concours financier des usagers ; il

faudra poursuivre l'éducation de ceux-ci, leur faire comprendre que leur propre intérêt est de participer à l'exécution des travaux d'amélioration par des contributions provenant de péages temporaires spécialisés, perçus par une collectivité ou un établissement public en vue d'être reversés au Trésor à titre de fonds de concours au chapitre correspondant du budget des travaux publics. »

C'est encore dans ce sens que concluait le Conseil national économique en 1934, en demandant l'adoption d'un système analogue à celui qu'on applique d'une manière constante à l'amélioration des ports maritimes et aux travaux accessoires du chemin de fer réalisés par le moyen de surtaxes locales temporaires. Ce sont ces conclusions qui ont inspiré le décret-loi du 30 juin 1934 portant « établissement sur les voies navigables de surtaxes locales temporaires ».

L'idée essentielle est que ces taxes ne doivent aucunement être affectées à l'entretien des voies navigables; elles ne peuvent être perçues que pour l'amélioration de ces voies, « en vue de subvenir à l'établissement, à l'amélioration ou au renouvellement des ouvrages ou de l'outillage public d'exploitation » de la voie considérée. Il s'agira par exemple de « la réduction du nombre des chutes sur les rivières canalisées, ou du remplacement de ponts d'un tirant d'air insuffisant, améliorations se traduisant, pour les transporteurs, par des économies immédiates notables sur leurs frais d'exploitation¹ ». Il apparaît donc juste de leur demander une participation aux charges imposées par ces travaux, participation se traduisant par des taxes locales et temporaires.

Cette participation est destinée à gager des emprunts ou

1. Cf. Rapport au Président de la République.

à assurer le remboursement des contributions qui pourront être offertes par les collectivités locales (départements, communes) ou les établissements publics. Les taxes locales temporaires supposent donc, non seulement qu'il y ait travaux d'amélioration sur les voies navigables, mais encore qu'il y ait emprunts ou avances des collectivités locales ou des établissements publics. C'est un système analogue à celui du programme Baudin de 1903 que nous avons signalé plus haut.

Ces taxes doivent être établies par décret en forme de Règlement d'administration publique, sur le rapport des ministres des Travaux publics et des Finances, après enquête et, s'il y a lieu, avis des autres ministres intéressés.

Les éléments dont on tient compte pour l'établissement de ces taxes sont, soit le tonnage de jauge du bateau, soit le poids ou le volume des marchandises, soit le nombre des voyageurs, soit la distance parcourue, soit une combinaison de ces éléments.

Chaque décret établissant des taxes locales temporaires fixe les maxima que ces taxes ne pourront dépasser, les tarifs d'application étant approuvés et, s'il y a lieu, modifiés par le ministre des Travaux publics, dans la limite des maxima prévus.

Les taxes locales sont payables par le transporteur; toutefois, le décret institutif d'une taxe ayant pour base les quantités de marchandises ou le nombre de voyageurs peut stipuler que cette taxe sera à la charge de l'expéditeur de la marchandise ou des voyageurs.

Les taxes, assimilées aux droits perçus par l'Administration des contributions indirectes, sont affectées exclusivement aux dépenses ci-dessous.

1° Service des emprunts régulièrement gagés sur le pro-

duit des taxes, ou remboursement des allocations versées par les collectivités locales et établissements publics, la perception des taxes cessant dès qu'est assuré le remboursement des emprunts ou des allocations qu'elles gagent ;

2° Versement au budget de l'État, à titre de fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, d'un contingent représentant une part des frais du personnel technique nécessaire pour assurer la préparation des projets et l'exécution des travaux, le montant des prélèvements annuels afférents à ces dépenses étant fixé par décret rendu sur la proposition du ministre des Travaux publics après avis du ministre des Finances ;

3° Frais de perception des taxes et frais de procédure relatifs à leur recouvrement.

Les taxes sont perçues par les receveurs des contributions indirectes ou par des préposés agissant pour leur compte dans des conditions qui seront fixées par un décret contre-signé par les ministres des Travaux publics et des Finances.

Telle est la participation des usagers aux dépenses d'amélioration des voies navigables instituée par le décret-loi du 30 juin 1934. Mais, comme le fait remarquer le rapport au Président de la République, « le but commun poursuivi par les représentants de l'industrie des transports par eau et par les services de la navigation est de rechercher l'abaissement des prix de revient. On ne saurait donc songer à fixer les taxes à un niveau supérieur à l'avantage que doit procurer l'exécution du travail d'amélioration qui motivera leur établissement ; il s'ensuit que, dans chaque cas, le taux des taxes ne devra représenter qu'une partie de l'économie à recueillir de l'exécution des travaux ». Il y a là un principe parfaitement juste dont l'Administration devra s'inspirer pour l'établissement des taxes.

Deux autres décrets-lois du 30 juin 1934 s'inspirent de cette même idée de participation des usagers aux dépenses, l'un porte création d'une taxe pour le franchissement de nuit des écluses (nous en avons déjà parlé), l'autre porte création de taxes pour l'usage du port de Strasbourg.

Il est certains usagers que l'on avait songé à imposer particulièrement : ce sont les automoteurs, en raison des dégradations exceptionnelles qu'ils causent aux berges des canaux et rivières canalisées, ces berges n'étant généralement pas constituées de matériaux très durs, et l'hélice de l'automoteur produisant un brassage de l'eau qui entraîne souvent des éboulements. Il y a là des dégâts analogues à ceux que causent les gros camions sur les routes, et l'on avait pensé à établir une contribution exceptionnelle analogue aux subventions industrielles qui peuvent être réclamées en matière de voirie terrestre.

Cette contribution n'a pas été établie : le Conseil national économique l'avait d'ailleurs repoussée, considérant que l'établissement récent d'un impôt sur le gas-oil soumettait indirectement les automoteurs et les tracteurs à une charge comparable à celle qui aurait résulté de cette contribution.

La participation des usagers aux dépenses des voies navigables apparaît donc comme présentant un caractère exceptionnel ; dans les cas où elle est instituée, elle est parfaitement normale, et ne tend qu'à réaliser un équilibre entre les différents transporteurs en intégrant les voies navigables dans un système général déjà applicable à d'autres travaux et à d'autres modes de transports, et auquel il serait peut-être utile de recourir pour certains travaux routiers.

CHAPITRE V

LA COORDINATION ENTRE LE RAIL ET L'EAU

Nous avons déjà expliqué à plusieurs reprises que le désir d'éviter la concurrence entre les différents modes de transports et de substituer à une lutte anarchique une coordination ayant à sa base l'accord des intéressés avait été le principe directeur de la réorganisation récente du régime des transports par eau. C'est de cette idée que s'inspirent, par exemple, les mesures que nous avons déjà examinées, concernant la limitation du nombre des bateaux à mettre en service, les autorisations nécessaires pour les transports de marchandises diverses et les transports effectués par des non-professionnels, toutes mesures qui figurent d'ailleurs dans le décret-loi du 15 mai 1934 spécialement consacré à la coordination du rail et de la voie navigable.

En ce qui concerne plus directement la question de répartition du trafic entre le rail et l'eau, le Conseil national économique avait conclu d'abord à une répartition indirecte du trafic par voie fiscale, par la modification du taux de l'impôt sur les transports ; ensuite, à une répartition directe du trafic par accord entre les intéressés, avec intervention, le cas échéant, d'un organisme arbitral ; enfin, à l'abandon des luttes de tarifs et notamment des prix spéciaux établis par le chemin de fer en concurrence avec la voie navigable.

Sur le premier point, nous avons déjà vu dans le chapitre

précédent que la réforme projetée n'était pas intervenue ; sur le troisième point, il s'agit surtout d'une question de pratique administrative qui peut s'intégrer dans le mécanisme de l'entente entre intéressés sanctionnée par un organisme arbitral. C'est donc sur les accords entre intéressés que repose tout le mécanisme de la coordination. Nous allons examiner d'abord les organismes chargés d'élaborer ces accords (section I), ensuite l'œuvre réalisée par ces organismes (section II) ; enfin, les difficultés et les sanctions des accords (section III).

SECTION I

Les organismes de coordination.

Le décret-loi du 15 mai 1934 (complété par le Règlement d'administration publique du 21 septembre 1934) repose sur les mêmes principes que le décret-loi du 19 avril 1934 sur le rail et la route, c'est-à-dire l'institution d'un organisme central de coordination comprenant des représentants des transports intéressés et un arbitre, organisme dont les propositions deviennent exécutoires après approbation du ministre des Travaux publics. Il importe toutefois de remarquer que les organismes prévus pour la coordination du rail et de l'eau ont été d'emblée mieux conçus que les organismes de coordination du rail et de la route ; d'une part, on a évité la dualité entre le Comité d'experts et l'arbitre, qui est une complication plutôt qu'une nécessité (pour le rail et la route, on distingue en effet le Comité des cinq experts et l'arbitre, ainsi que les décisions qu'ils prennent ; pour le rail et l'eau, au contraire, l'arbitre est intégré avec les experts dans le Comité de coordination). D'autre part, on a immédiatement prévu des organismes régionaux, chargés

d'assister le Comité central, ce que l'on n'avait d'abord pas fait pour la route, et à quoi il fallut se décider plus tard, un Comité central étant incapable d'entrer dans le détail des différentes situations locales (création de Comités techniques départementaux par le Règlement d'administration publique du 25 février 1935).

Les organismes de coordination entre le rail et l'eau sont, d'une part, le Comité central de coordination, d'autre part, les Commissions régionales. Nous allons étudier successivement leur composition et leurs attributions.

§ 1. — *Composition.*

A. — Le Comité central, institué auprès du ministre des Travaux publics, sous le titre de « Comité central de coordination des transports par fer et par eau », comprend :

1° Un expert désigné par le Comité de direction des grands réseaux de chemins de fer ;

2° Un expert désigné par les organisations professionnelles des transporteurs par eau ;

3° Un arbitre désigné par les deux experts sous réserve de l'approbation du ministre des Travaux publics ou, à défaut d'accord entre les experts, par le ministre des Travaux publics.

On sait que les organisations professionnelles de transporteurs par eau sont extrêmement nombreuses et représentent des tendances très diverses ; il importait donc d'arrêter avec soin la liste de ces organisations, de façon que fussent représentés tous les intérêts. En vertu de l'article 1^{er} du Règlement d'administration publique du 21 septembre, c'est le ministre des Travaux publics qui a établi la liste des organisations appelées à désigner l'expert ; cette liste a été dressée par un arrêté du 26 septembre, elle

comprend une vingtaine d'organisations représentant les tendances les plus diverses, depuis la Conférence des Syndicats de navigation intérieure, groupant les grandes compagnies de navigation, jusqu'au Syndicat unique de la batellerie, représentant les tendances révolutionnaires d'extrême-gauche de la batellerie artisanale, en passant par l'Union des usagers des voies navigables, et des groupements régionaux comme l'Union fluviale de l'Est ou le Comité français des armateurs rhénans. Ces organismes se sont mis d'accord sur la désignation d'un représentant. D'ailleurs, le Règlement d'administration publique du 21 septembre prévoit que, « à défaut d'accord entre les organisations professionnelles dans le délai imparti par le Ministre pour procéder à cette désignation, il y procède lui-même ».

Chacun des experts et l'arbitre sont doublés par un expert et un arbitre suppléant désignés dans les mêmes conditions. Experts, arbitres et suppléants sont désignés pour une durée de trois ans. Leur mandat est renouvelable.

B. — Les commissions régionales de coordination ont été prévues dès le décret-loi du 15 mai 1934. Leur nécessité est apparue immédiatement du fait de la diversité d'intérêts des différents groupes de voies navigables, diversité tenant tout à la fois à la voie elle-même et à ses usagers, et que nous avons déjà signalée : on ne pourrait traiter de la même façon, par exemple, les canaux du Midi, qui représentent un trafic en vase clos, avec des canaux parallèles à la voie ferrée, des syndicats de bateliers puissants et peu nombreux, et les canaux du Nord, représentant un trafic largement ouvert sur les voies navigables de l'Est, avec un réseau diffus, de grosses compagnies, mais aussi et surtout, une

poussière de petits bateliers indépendants. D'où la nécessité d'organismes rapprochés des intéressés, plus souples que le Comité central.

Les commissions régionales sont au nombre de sept, l'étendue de leur circonscription ayant été fixée par le décret du 28 octobre 1934 : 1^o région du Nord, avec siège à Lille ; 2^o région du Nord-Est (Nancy) ; 3^o région du Centre (Paris) ; 4^o région du Nord-Ouest (Paris) ; 5^o région de l'Ouest (Nantes) ; 6^o région du Sud-Est (Lyon) ; 7^o région du Sud-Ouest (Toulouse).

La composition de ces commissions repose sur les mêmes principes que celle du Comité central : nombre égal de représentants des grands réseaux de chemins de fer et des transporteurs par eau, avec un représentant du ministre des Travaux publics, incarnant l'intérêt général et le pouvoir d'arbitrage, et qui est de droit président de la Commission. Il y a deux ou trois représentants de chacune des catégories de transporteurs, suivant que la région intéresse deux ou trois réseaux de chemins de fer. Les représentants des réseaux sont désignés par le Comité de direction des grands réseaux, les représentants des transporteurs par eau par les organisations professionnelles comportant des transporteurs de la région intéressée, la liste de ces organisations ayant été fixée par un arrêté du ministre des Travaux publics du 29 octobre 1934. On retrouve ici la même disposition que pour le Comité central : à défaut d'accord entre ces organisations dans le délai imparti par le Ministre pour procéder à ces désignations, il y procède lui-même.

§ 2. — *Attributions.*

Telle est la composition de ces organismes ; quelles sont leurs attributions ? Sur ce point, les textes sont

assez laconiques, surtout en ce qui concerne le Comité central; nous allons étudier successivement les attributions des commissions régionales, puis celles du Comité central.

A. — Les commissions régionales apparaissent comme des organismes de première instance chargés de préparer les ententes en accord avec tous les intéressés. Elles « préparent des accords entre la navigation et les chemins de fer, en vue notamment de réserver à la navigation une part convenable de transports de marchandises qui s'effectuent normalement par bateaux complets, en particulier de marchandises pondéreuses » (D. L. du 15 mai 1934, art. 2). « A cet effet, elles examinent les conditions dans lesquelles s'effectuent, dans leur circonscription, les transports par fer et par eau. A défaut d'accords intervenus ou à intervenir directement entre les deux catégories de transporteurs, elles préparent ces ententes; elles proposent notamment, soit de réserver à un des modes de transport le trafic de certaines marchandises, soit de fixer une répartition équitable de ce trafic entre les deux modes de transport.

« Elles émettent leur avis sur l'établissement, la suppression ou la révision des prix fermes, barèmes spéciaux, ou tarifs d'abonnement applicables aux transports par voie ferrée, qui doivent leur être communiqués. Elles examinent également les modalités d'organisation des transports mixtes » (R. A. P. du 21 septembre 1934, art. 4).

C'est le président de la Commission, donc le représentant du ministre des Travaux publics, qui convoque la Commission. Celle-ci procède aux enquêtes et auditions qu'elle juge utiles, et elle est tenue d'entendre les représentants des chargeurs intéressés qui le demandent. Lorsqu'un transport intéresse plusieurs régions, les commissions régionales

compétentes peuvent se réunir sur la convocation d'un des présidents pour délibérer en commun.

Quel est le sort des propositions des commissions régionales? Elles ne sont pas soumises directement au ministre des Travaux publics; elles passent par le Comité central de coordination, dont il nous faut maintenant étudier le rôle.

B. — D'abord, le Comité central sert d'intermédiaire entre les commissions régionales et le Ministre; il fait parvenir au ministre des Travaux publics les propositions des commissions régionales, ainsi que les observations présentées par les chargeurs, et il donne là-dessus son avis motivé; ce n'est donc pas un simple chaînon administratif, et, en fait, ses avis sur les propositions des commissions régionales ont une grande importance. Il coordonne l'activité de ces différentes commissions¹.

En outre, à supposer qu'il n'y ait pas d'accord, le Comité central recherche les mesures permettant d'assurer une répartition convenable du trafic à effectuer par voie d'eau et par voie ferrée, et il les propose au ministre des Travaux publics.

En ce qui concerne la répartition du trafic, le Comité central de coordination apparaît donc essentiellement comme un organe chargé de faire des propositions au Ministre. C'est le Ministre qui statue. Les ententes ou les propositions ne deviennent exécutoires qu'après l'approbation du ministre des Travaux publics, qui en fixe, s'il y a lieu, la durée.

Il faut remarquer que le rôle du Comité central ne se borne pas aux mesures concernant la répartition directe du trafic; en outre, le Règlement d'administration publique du

1. C'est ainsi qu'il a réuni les Présidents des Commissions régionales pour établir l'unité de méthode et mettre fin aux interprétations divergentes de certains textes (11^e séance du Comité central, 19 février 1933).

21 septembre l'a chargé de donner son avis, ainsi que nous l'avons vu, sur les demandes d'autorisations présentées par les transporteurs de marchandises diverses et par les transporteurs non professionnels. Il a également à intervenir pour les demandes de construction et de reconstruction. Cette mission a d'ailleurs, en fait, constitué une partie importante de son activité depuis le début de son fonctionnement.

*
* *

Il y a lieu de signaler enfin qu'aux organismes spéciaux de coordination (rail-route, rail-eau), un décret du 9 juillet 1935 a ajouté un organisme général, intitulé Comité supérieur de coordination des transports. Il fonctionne à côté des organismes préexistants, et non au-dessus d'eux ; il est d'ailleurs composé sur des bases entièrement différentes. Ce n'est aucunement un organisme de représentation professionnelle, mais seulement un organisme de coordination administrative comprenant uniquement des fonctionnaires : sous l'autorité du ministre des Travaux publics, il groupe les directeurs des chemins de fer et des routes, des voies navigables et des ports maritimes, de l'aéronautique marchande, de la marine marchande ; ce Comité a pour objet d'assurer une politique concertée des transports par rail, par route, par air et par eau, de faire prévaloir l'unité de vues entre tous ces modes de transport.

SECTION II

L'œuvre des organismes de coordination¹.

Il importe d'abord de rappeler que le rôle du Comité central de coordination ne se borne pas à la préparation

1. Les organismes de coordination ont commencé à fonctionner en novembre 1934.

des accords sur les répartitions de trafic. Il a eu un rôle important à jouer en matière d'autorisations, ainsi que dans l'examen des questions d'ordre général touchant à la navigation intérieure.

Tout ce qui concerne les autorisations lui a été renvoyé pour avis par le Ministre, non seulement en ce qui concerne les autorisations de transports de marchandises diverses et les autorisations de transports par flottes privées (pour lesquelles il a eu à statuer sur maintes demandes), mais encore en ce qui concerne les autorisations de construction de bateaux neufs, et aussi en ce qui concerne les autorisations de services réguliers ; c'est ainsi que le Comité a longuement examiné le projet de cahier des charges pour les services réguliers de la Compagnie Havre-Paris-Lyon-Marseille, et notamment la clause d' « égale perception pour tous ».

Le Comité a eu également à se prononcer sur différentes questions touchant à la navigation intérieure : protection des chantiers français de construction fluviale, élaboration du Règlement d'administration publique sur l'affrètement (dans lequel le Comité aurait voulu établir une liaison entre les questions d'affrètement et de visa, d'une part, et les questions de coordination, d'autre part), élaboration du Règlement d'administration publique sur la coordination elle-même.

Ce qu'il importe d'étudier plus spécialement ici, c'est son activité concernant les accords entre le rail et l'eau.

Il convient de remarquer que, dès avant la constitution des organismes de coordination, les transporteurs avaient déjà cherché à réaliser des ententes, par conversations directes ; c'est ainsi qu'en mars 1934, le réseau de l'État avait entrepris des négociations avec les transporteurs de la Basse-Seine, négociations qui avaient abouti à une entente

de principe prévoyant tout à la fois le partage du trafic entre la voie ferrée et la voie navigable sur la base des résultats des années précédentes, et des garanties contre le développement excessif de la navigation fluviale.

La méthode des conversations directes entre transporteurs demeure d'ailleurs à la base des travaux des organismes de coordination. En vertu des textes précités, c'est « à défaut d'accords intervenus ou à intervenir directement entre les deux catégories de transporteurs » que les commissions régionales préparent les ententes. Le Comité central leur a toujours recommandé de favoriser les conversations directes en dehors des commissions entre les transporteurs intéressés, pour débroussailler le terrain et rendre plus faciles et plus rapides les débats et les décisions des commissions elles-mêmes.

Les accords que les organismes de coordination ont examinés et discutés appartiennent d'ailleurs à deux types bien différents : accords partiels, ou accords généraux : les premiers visent simplement la répartition du trafic pour une marchandise déterminée sur un trajet déterminé, les seconds la répartition du trafic de toutes les marchandises pour une voie navigable ou un ensemble de voies navigables (exemple : la Seine, le Rhône). Les premiers accords sont évidemment beaucoup plus faciles à établir, mais de portée beaucoup plus limitée que les seconds. On est déjà arrivé dans ce domaine à un certain nombre de solutions, tandis que l'élaboration des accords généraux s'est heurtée à de grosses difficultés, et n'a abouti à un résultat que pour le Rhône.

§ 1. — *Accords partiels.*

Les accords partiels se présentent sous deux formes très différentes : ce sont, ou bien des accords visant uniquement

les tarifs des chemins de fer, ou bien des accords visant une répartition du trafic.

A. — Les accords tarifaires méritent à vrai dire fort peu le nom d'accords : ce sont en fait des décisions par lesquelles les organismes de coordination approuvent les tarifs P. V. des compagnies de chemins de fer. On sait qu'en vertu des règles administratives en vigueur, les tarifs de chemins de fer doivent être soumis à l'homologation du ministre des Travaux publics ; l'homologation accordée par le Ministre lors de l'établissement du tarif est une homologation provisoire, valable généralement pour une durée d'un an, qui permet d'apprécier les résultats du nouveau tarif avant de lui accorder, s'il y a lieu, une homologation définitive. Depuis les efforts de coordination, la durée de cette homologation provisoire s'est même abaissée en certains cas à six mois, et le maintien de l'homologation a été subordonné dans bien des cas à un accord avec la voie d'eau. Mais l'expression « accords de tarifs » ne doit pas faire illusion ; dans l'état actuel des choses, il ne peut y avoir de prix imposés à la navigation intérieure. Les « accords de tarifs » sont donc en réalité la simple reconnaissance par les transporteurs par eau de la légitimité et de la loyauté des tarifs appliqués par les chemins de fer. « Les commissions régionales ont eu à examiner un certain nombre de tarifs susceptibles de concurrencer la voie d'eau et qui, mis en vigueur à titre provisoire, devaient être renouvelés. Les représentants de la navigation ont pu donner dans bien des cas un avis favorable, de sorte que l'entérinement de cet avis ne sera guère qu'une formalité¹. »

Ces « accords » sont établis pour une durée plus ou moins

1. Rapport Henri Roy, p. 82.

longue, pour un trafic plus ou moins important, et à chaque fois pour une catégorie bien déterminée de marchandises (par exemple les bois pour étalement des ouvrages militaires de l'Est). Ils tendent à maintenir un certain écart de prix entre les tarifs de chemins de fer et les frets de la batellerie, les chemins de fer devant généralement pratiquer un tarif supérieur d'environ 20 p. 100 aux prix normaux de la voie d'eau.

Ces accords peuvent d'ailleurs comporter certaines réserves, les transporteurs par eau refusant leur accord pour les tarifs des compagnies de chemins de fer qui sont applicables à certaines relations particulièrement desservies par la voie d'eau, par exemple pour les blés et farines de Seine-et-Marne et de l'Yonne expédiés sur la région parisienne.

En tout cas, ces accords doivent permettre l'abandon des luttes de tarifs entre voie de fer et voie d'eau ; il est à souhaiter que ce procédé conduise, non seulement, ainsi que cela s'est déjà produit, à empêcher la création de nouveaux prix fermes, mais encore à l'abandon aussi complet que possible de ce procédé en tant qu'il implique une concurrence avec la voie d'eau ; c'est ce qu'avait recommandé le Conseil national économique en faisant observer : « L'établissement de prix spéciaux par le chemin de fer en concurrence avec la voie d'eau ne devrait plus, en principe, être envisagé. En effet, ils seraient, en ce cas, onéreux à la fois pour le chemin de fer dont ils diminuent en fait les recettes et pour la batellerie dont ils avilissent les frets ; ils ne sauraient plus avoir aucune raison d'être lorsqu'une répartition équitable est réalisée par d'autres moyens. Le ministère des Travaux publics devrait donc désormais refuser son approbation à tout établissement de prix spéciaux de

cet ordre sauf, le cas échéant, à titre de sanction de l'inexécution des accords conclus entre représentants du rail et de la voie d'eau ou des décisions arbitrales intervenues à défaut de tels accords¹. »

Mais, ainsi que le faisait remarquer le Comité central à la réunion des présidents des commissions régionales du 19 avril 1935, « les accords intervenus ou à intervenir sur les questions tarifaires ne doivent pas être considérés comme un règlement définitif de la coordination, ce qu'il faut rechercher, ce sont des accords généraux ou partiels pour un partage équitable du trafic »:

B. — Les solutions proposées pour les accords partiels sont nombreuses, et, si un seul accord a déjà été approuvé par le Ministre², de nombreux autres ont été préparés par les commissions régionales et examinés par le Comité central, et leur approbation pourra intervenir dans un délai assez rapproché. Nous ne saurions naturellement les envisager en détail, nous nous bornerons à dégager les principes généraux auxquels ils obéissent.

Ces accords de partage du trafic peuvent porter, ou bien sur les quantités à transporter et les prix à pratiquer, ou bien seulement sur les quantités à transporter.

Comme exemple d'accord portant à la fois sur les deux éléments prix et quantité, on peut citer un des premiers accords intervenus, l'accord des ferrailles de l'Est, accord tripartite entre les chargeurs (Chambre syndicale des consommateurs de ferrailles de l'Est), les compagnies de chemins de fer et les transporteurs par eau (Consortium des

1. C. N. E., Laroque, p. 22.

2. Accord concernant les transports de graines oléagineuses en provenance du Havre et de Nantes, à destination de Château-Gontier (arrêté du 30 août 1935, *Journal Officiel* du 31 août).

transporteurs par eau), et visant le transport des vieilles ferrailles envoyées de la région parisienne vers les usines de refonte de l'Est. Cet accord porte d'abord sur les quantités. La Chambre syndicale s'engage à donner 40 p. 100 du trafic à la voie navigable, 30 p. 100 au chemin de fer, le reste demeurant libre au mieux des circonstances économiques, financières ou climatiques. Il porte aussi sur les prix ; les réseaux de chemins de fer s'engagent à ne pratiquer que certains tarifs, mais le bénéfice de ces tarifs ne s'applique qu'aux chargeurs qui respectent les répartitions fixées. Cette clause a d'ailleurs tendance à se généraliser : pour bénéficier de tarifs réduits consentis par la voie ferrée, les usagers sont tenus de prendre l'engagement de confier tout leur trafic à la voie ferrée, sous réserve de la part qui pourrait être dévolue à d'autres moyens de transport par les accords sur la coordination.

Mais le type d'accord partiel le plus fréquent est celui qui porte uniquement sur les quantités de marchandises à transporter, et qui accorde à chacune des deux catégories de transporteurs soit une quantité déterminée de marchandises, soit, le plus souvent, un pourcentage déterminé du trafic. On peut citer comme exemples l'accord de partage des pâtes à papier de Tonnay-Charente et de La Rochelle-Pallice sur Saint-Michel-sur-Charente, l'accord intervenu pour le trafic des farines de blé et de malt au départ de Prouvy-Thiant et à destination de Paris-La Chapelle, accord réservant 50 p. 100 du trafic à chacune des deux catégories de transporteurs ; de même, l'accord intervenu pour le partage du trafic des cotons au départ du Havre. Le type d'accord auquel il paraît le plus facile d'aboutir est donc l'accord partiel portant répartition du trafic suivant un pourcentage déterminé.

§ 2. — *Accords généraux.*

Les accords généraux sont évidemment beaucoup plus difficiles à établir, et, ainsi que nous l'avons dit, un seul d'entre eux est actuellement rendu exécutoire, l'accord du Rhône. On a cependant engagé des négociations et on les a poussées assez loin là où le petit nombre et la cohésion des transporteurs par eau rendaient l'accord plus facile ; c'est ainsi qu'il y a eu des projets d'accords établis en 1934 pour la Basse Seine, le Rhône et les canaux du Midi, et cela d'ailleurs dès avant la constitution des organismes de coordination. Tous ces projets d'accords étaient fondés sur des formules assez comparables : répartition du trafic en un certain nombre de groupes, affectation à chaque groupe d'un tonnage moyen ou d'un pourcentage de trafic, d'après les résultats d'une ou de plusieurs années, compensation accordée au chemin de fer pour tout dépassement du trafic accordé à la voie navigable, engagement réciproque de réviser les tonnages affectés à chaque groupe en cas de variations importantes et d'étudier en commun les cas de trafic nouveau. En bref, ces projets d'accords reposaient surtout sur le maintien des situations acquises.

Mais toujours, au moment de passer à la réalisation pratique, des difficultés se sont produites, si bien que, en fait, un seul projet d'accord général est entré en application : l'accord du Rhône¹ ; cet accord a été conclu le 24 juillet 1934 entre la Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée et les transporteurs par eau, représentés ici par deux sociétés : le Comptoir « Le Rhône », représentant la Compagnie Havre-Paris-Lyon-Marseille et la Compagnie Lyonnaise de

1. Voir annexe II.

navigation et de remorquage, d'une part ; d'autre part, les sociétés françaises de navigation fluviale Rhodania et Rhodania-Citerne ; il a été approuvé par un arrêté du ministre des Travaux publics du 29 juin 1935 et rendu exécutoire à dater du 1^{er} juillet 1935.

Cet accord vise tous les transports empruntant en totalité ou en partie le Rhône, le canal du Rhône à Sète et le parcours Marseille, Étang de Berre, Port-de-Bouc, Saint-Louis, étant entendu que ces transports peuvent être à destination ou en provenance des au-delà de Lyon au nord, de Sète à l'ouest et de Marseille à l'est, mais à l'exclusion des transports d'essence et de produits pétroliers en bateaux-citernes. Il est conclu pour cinq ans, et doit donc demeurer en vigueur jusqu'au 1^{er} juillet 1940.

Les contractants conviennent de maintenir la situation relative des transports par eau et par fer au niveau de la moyenne des trois dernières années. L'article 3 de l'accord détermine très exactement les périodes de référence, ainsi que le mode d'établissement des statistiques (notamment pour la voie ferrée où cela pourrait présenter quelques difficultés) et les différents groupes de marchandises entre lesquels seront répartis les tonnages transportés par la voie d'eau. Pour chacun de ces groupes, le pourcentage des transports par fer et par eau devra, chaque année, rester égal à ce qu'il était en moyenne durant les années de référence, mais il pourra d'ailleurs y avoir compensation entre les insuffisances des expéditions d'un groupe et les excédents des expéditions d'un autre.

Il faut bien remarquer que c'est aux compagnies de navigation, et non aux chemins de fer, qu'incombe la charge de veiller à l'application de l'accord. En effet, comme le dit l'article 3, « les tarifs du chemin de fer étant soumis au con-

trôle de l'Administration supérieure et ne pouvant être modifiés que sur son autorisation, et, d'autre part, le chemin de fer ayant l'obligation absolue de transporter tout ce qui lui est permis, la Compagnie P.-L.-M. n'a plus, lorsque ses tarifs sont publiés, aucune action sur le trafic. Il appartiendra donc aux compagnies de navigation de prendre toutes mesures utiles pour que les tonnages indiqués ci-dessus ne soient pas dépassés ». Ces mesures utiles demeurent à leur discrétion ; on conçoit qu'elles puissent, soit refuser purement et simplement certains transports, soit hausser leurs frets, puisqu' « elles sont et restent libres de fixer leurs frets aux taux qu'elles jugeront convenables ». Si elles effectuent des transports au delà du pourcentage qui leur est alloué, elles seront obligées de verser une indemnité au chemin de fer.

La sanction de l'accord est, en effet, une sanction pécuniaire : « lorsque le tonnage d'un groupe de marchandises transportées dépassera le tonnage alloué, les compagnies de navigation verseront à la Compagnie P.-L.-M. une indemnité compensatrice fixée à 25 p. 100 du fret net moyen (passible de l'impôt sur les transports) perçu pour le groupe de marchandises en question. Toutefois, cette indemnité ne sera pas due dans chaque groupe, pour la fraction du tonnage n'excédant pas 10 p. 100 du tonnage normalement alloué à la navigation ». Les compagnies de navigation perdent ainsi tout intérêt à effectuer des transports au delà du tonnage qui leur est alloué par l'accord, et le respect en paraissait assuré avant même que n'intervinssent les mesures édictées par le Règlement d'administration publique du 29 août 1935.

Par contre, il n'est aucunement question, au cas où les tonnages transportés par la navigation demeureraient au-

dessous du pourcentage qui lui est attribué, d'indemnité compensatrice que verserait le chemin de fer. La sanction de l'accord est donc une sanction unilatérale. Il a été fait pour limiter le trafic de la voie d'eau, et non pour limiter le trafic de la voie ferrée. Cette observation est capitale et explique, comme nous allons le voir, certaines difficultés de la coordination.

Notons enfin que des dispositions d'ordre général visent à assurer la coordination de tous les transports effectués par les contractants ; ils doivent se communiquer toutes statistiques utiles, se concerter pour étudier toute combinaison de transports mixtes ou de tarifs combinés, ainsi que tout trafic nouveau qui prendrait naissance sur les voies visées par l'accord.

*
* *

Telles sont les grandes lignes de l'accord du Rhône. Bien que les conversations entre transporteurs soient engagées depuis près de deux ans, c'est le seul accord général qui fonctionne. Pourquoi les autres accords n'ont-ils pas encore abouti ? C'est que la question de répartition du trafic se heurte à un grand nombre de difficultés.

SECTION III

Difficultés et sanctions des accords.

Il est difficile de conclure des accords (§ 1) ; il est difficile d'assurer leur exécution, et il a fallu pour cela des mesures spéciales fixées par le Règlement d'administration publique du 29 août 1935 (§ 2).

§ 1. — *Difficultés de conclusion des accords.*

Un accord sur la répartition du trafic intéresse à la fois les compagnies de chemins de fer, les transporteurs par eau, et les chargeurs. Pour mériter pleinement le nom d'« entente », il devrait donc réunir l'assentiment de ces trois catégories d'intéressés. Or, ce n'est pas facile, tant en raison de leurs différences de représentation que de leurs divergences d'intérêts.

A. — On éprouve parfois certaines difficultés à grouper une représentation valable des intéressés. Certes, pour les chemins de fer, pas de difficultés : les compagnies sont des sociétés en nombre limité (4 réseaux concédés et 2 réseaux d'État), il est facile de trouver en face de soi un contractant qui puisse s'engager valablement pour tous les transports par fer intéressés par l'accord.

Les chargeurs sont évidemment beaucoup plus dispersés, mais il est encore assez facile de trouver des organismes qui les représentent valablement, et il s'agit même souvent de puissants groupements comme le Comité des Forges, le Comité des Houillères qui représentent des éléments très actifs du trafic par eau dans la région du Nord et de l'Est.

Les grosses difficultés viennent du nombre et de l'inorganisation des transporteurs par eau. Tout ce que nous avons déjà dit des divergences de vues et d'intérêts entre compagnies et artisans, des rivalités existant à l'intérieur de la batellerie artisanale elle-même, de la différence entre les divers réseaux navigables, trouve ici son illustration d'une manière tout à fait remarquable.

En fait, pour qu'un accord aboutisse, il faut que tous les transporteurs par eau se mettent d'accord pour convenir, non seulement d'une répartition du trafic entre le rail et

l'eau, mais encore d'une répartition du trafic réservé à la voie d'eau entre les différents transporteurs intéressés. Or, si les représentants de la voie d'eau peuvent tomber assez facilement d'accord pour penser que 25, 50 ou 75 p. 100 du trafic peuvent être réservés à la voie ferrée, il leur est beaucoup moins facile de s'entendre sur le pourcentage que chacun d'eux doit garder dans les 75, 50 ou 25 p. 100 qui restent à la voie d'eau. Si la question est assez facile à résoudre lorsqu'il n'y a en présence que quelques grandes compagnies, elle devient très délicate dès lors qu'il y a des bateliers artisans, et la batellerie artisanale a pu estimer à maintes reprises qu'on faisait bon marché de ses droits dans les accords sur la coordination, et qu'elle n'avait pas intérêt à y participer.

Nous savons d'ailleurs que la situation est différente suivant les voies navigables : la prédominance très nette des bateliers artisans dans le Nord et leur extrême dispersion rendent difficile la conclusion d'accords, car il n'existe pas d'organisme capable de parler en leur nom avec une autorité suffisante. La seule organisation qui pourrait les représenter est un syndicat unitaire qui a imposé son autorité par la violence et avec lequel ni les chargeurs ni les chemins de fer ne consentent à traiter.

Dans l'Est, il y a aussi prédominance de la batellerie artisanale, mais elle est moins marquée ; il y a également des compagnies, et la représentation des artisans est mieux assurée par des groupements plus désireux de collaborer avec les autres intéressés à la coordination.

Sur les canaux du Midi, les bateliers sont organisés en syndicats puissants et peu nombreux ; sur la Seine et le Rhône, les compagnies de navigation dominent. Il semblerait donc que, au moins sur ces trois réseaux de voies navigables,

l'accord fût assez facile à réaliser. Mais l'expérience a montré que ce n'était pas si facile que cela, puisque, seul, l'accord sur le Rhône a abouti. C'est que, quelque forte que soit la prédominance de certaines compagnies ou de certains groupements, il y a une minorité de transporteurs que ces compagnies ou ces groupements ne représentent pas. Sur les canaux du Midi, où l'on considérait l'accord comme virtuellement réalisé, 15 p. 100 de dissidents n'avaient pas signé, ce qui a nécessité de nouvelles négociations. De même, sur la Seine, les grandes compagnies ont bien traité avec les chemins de fer, mais il y a 15 p. 100 au moins d'artisans qui ne sont nullement représentés par ces accords.

Or, il ne suffit pas, pour que la coordination existe, que quelques transporteurs s'engagent à la respecter. Il faut que tous les transporteurs y adhèrent, sinon ceux qui signeraient l'accord feraient tous les frais de l'opération sans que le chemin de fer en retire des bénéfices ; lorsque le contingent auquel auraient droit les signataires serait épuisé, ceux-ci ne devraient plus effectuer de transports, mais les bateliers non liés par l'accord pourraient effectuer tous les transports possibles ; ils verraient, eux, se multiplier les transports, la hausse du trafic amènerait une baisse des frets, dont les chemins de fer et les mariniers signataires seraient les victimes.

Sans doute, le système des ententes professionnelles sanctionnées et rendues exécutoires par l'État suppose-t-il que l'autorité de l'État imposera aux dissidents le respect des accords, mais encore faut-il, pour que l'on reste vraiment dans la ligne des accords professionnels, que les dissidents pour lesquels on substituerait à une adhésion contractuelle une adhésion forcée soient relativement peu nombreux. Si au contraire les dissidents sont de quelque importance, la coor-

dination des transports prend un aspect beaucoup plus étatisé, un aspect de contrainte que l'on voudrait éviter, mais auquel il faudra peut-être se résigner dans certains cas.

Il faudra d'ailleurs, en tout état de cause, même si tous les intéressés ont participé librement aux accords, que la répartition du trafic ainsi librement déterminé soit imposée à toute une catégorie de transporteurs, les transporteurs nouveaux, ceux qui, ne se livrant pas antérieurement au trafic des marchandises déterminées par l'accord sur les trajets également déterminés par l'accord, se mettraient à les pratiquer. On peut remarquer d'ailleurs que, en gros, eu égard à tout le système d'autorisations maintenant institué pour la mise en service de bateaux nouveaux, pour l'exploitation de services réguliers, pour les transports de marchandises diverses et les flottes privées, les difficultés ne se produiront guère pour les accords généraux portant sur l'ensemble du trafic d'un réseau navigable déterminé. Par contre, s'agissant d'accords partiels portant sur le trafic d'une marchandise déterminée sur un parcours déterminé (que l'on songe, par exemple, à la portée limitée d'un accord de partage des pâtes à papier de Tannay-Charente et de La Rochelle-Pallice sur Saint-Michel-sur-Charente), si l'accord n'est pas rendu obligatoire pour de nouveaux transporteurs qui n'y ont pas été parties, la concurrence de ces nouveaux transporteurs peut venir ruiner l'accord élaboré. Il faut adopter une formule analogue à celle qui figure dans l'arrêté ministériel approuvant l'accord du Rhône : « Article 4. Tout transporteur non signataire de l'accord ne pourra effectuer de transports empruntant en totalité ou en partie le Rhône entre Lyon et Beaucaire qu'après s'être entendu avec les signataires de l'accord pour y adhérer par le moyen d'un avenant par le ministre des Travaux publics. » La multipli-

cité et la dispersion des transporteurs par eau suppose donc, à côté des accords contractuels, des décisions d'autorité venant rendre les stipulations de ces accords obligatoires pour tous les transporteurs, présents ou futurs.

*
* *

B. — Par ailleurs, l'intérêt que les différentes catégories énumérées peuvent avoir aux accords n'est pas du tout le même.

Quant aux chargeurs, il faut bien se rendre compte que, pour eux, la rivalité des transporteurs se traduit surtout par une baisse des tarifs d'entreprises concurrentes ; l'accord des transporteurs implique au contraire la hausse des tarifs (et c'est d'ailleurs cela que l'on vise, sans toujours le dire expressément). S'ils n'envisagent que leur intérêt immédiat, ils sont donc assez portés à voir la coordination sans grand enthousiasme, et d'ailleurs les transporteurs ne sollicitent pas toujours une adhésion qui leur paraît devoir comporter une répercussion fâcheuse sur les prix.

Mais, dès lors que l'on demeure dans le domaine de la liberté et que l'on désire mettre l'entente entre les intéressés à la base du nouveau système, il paraît souhaitable, dans la mesure du possible, d'obtenir l'adhésion des chargeurs aux conventions projetées. Il semblerait plus facile de leur faire respecter des dispositions auxquelles ils auraient adhéré contractuellement qu'une réglementation à eux imposée par des accords auxquels ils seraient demeurés étrangers.

Mais il faut reconn tre que c'est aujourd'hui plus une considération d'opportunité que de nécessité juridique : l'accord des chargeurs n'est plus indispensable à la réparti-

tion du trafic ; qu'ils le veuillent ou non, ils seront bien obligés de confier leurs transports, soit au rail, soit à la voie d'eau, en se soumettant aux dispositions prises en vertu des accords et maintenant sanctionnées par le Règlement d'administration publique du 29 août 1935.

Beaucoup plus graves sont les divergences d'intérêts entre le rail et la voie d'eau.

Si nous laissons de côté les « accords tarifaires » qui ne sont pas « un règlement définitif de la coordination », les accords de coordination apparaissent plus profitables à la voie ferrée qu'à la voie d'eau. Ils ont généralement pour but la stabilisation du trafic et le maintien des pourcentages respectifs acquis durant les dernières années, il semble donc que chemins de fer et transporteurs par eau devraient être également satisfaits, ils se font des concessions réciproques, ils renoncent l'un et l'autre à développer l'importance respective de leur trafic mais ils s'assurent le maintien des positions existantes, ils renoncent à des possibilités de hausse, mais se garantissent contre des possibilités de baisse.

Mais, en réalité, la situation n'est pas du tout la même. Nous avons déjà dit que sur le chemin de fer pèse une double obligation : celle d'effectuer tout le trafic qui lui est proposé, celle de l'effectuer à des tarifs qui sont fixés administrativement. Cette double obligation existerait quand bien même il n'y aurait pas de coordination, et elle subsiste après la coordination.

Pour la voie d'eau, au contraire, avant la coordination, la liberté commerciale, la liberté des tarifs permettant une baisse momentanée et occasionnelle des frêts pour rendre plus efficace la concurrence, le développement des automoteurs, permettaient d'envisager des perspectives intéres-

santes d'accroissement du trafic. La coordination stabilise ce trafic, impose à la batellerie de ne pas dépasser un pourcentage déterminé. Ce contingentement enlève beaucoup d'intérêt aux initiatives qu'elle pourrait prendre, il lui retire les avantages de l'entreprise privée sans lui apporter en contre-partie les garanties de l'entreprise étatisée ; elle perd la possibilité d'étendre ses bénéfices, sans acquérir en contre-partie la certitude de voir ses déficits couverts par le Trésor. La batellerie est donc assez portée à considérer que la coordination profite surtout à la voie ferrée, et à ne participer aux accords qu'avec beaucoup de réticences.

Ces divergences d'intérêts sont singulièrement accrues par le mécanisme de contrôle et de sanction des accords.

§ 2. — *Contrôle et sanction des accords.*

Il a paru, en effet, impossible d'assurer aux accords des sanctions équivalentes des deux côtés. On aurait pu penser — et c'est à quoi semblait faire allusion le Conseil national économique en parlant d'« avantages rétablissant l'équilibre au profit de la partie lésée » — à un système de compensations pécuniaires. Si, lorsqu'un accord de répartition a été conclu, les statistiques de l'année écoulée faisaient apparaître des écarts sensibles par rapport aux pourcentages fixés, le transporteur ayant eu des excédents aurait dû verser au transporteur lésé une indemnité compensatrice ; en d'autres termes, c'était le système de l'accord du Rhône, mais jouant dans les deux sens, et non seulement en faveur des chemins de fer.

Il n'a pas paru possible d'adopter ce système, assez simple sur le papier, mais se heurtant à des difficultés pratiques tant du côté des chemins de fer que du côté des bateliers. Du côté des chemins de fer, on a fait jouer les arguments

déjà indiqués à propos de l'accord du Rhône : obligation d'assurer tout transport proposé, impossibilité de refuser un trafic quel qu'il soit, règles administratives très strictes pour les tarifs, règles financières très étroites pour les budgets et les comptes. Du côté des transporteurs par eau, on a fait remarquer que les sanctions pécuniaires peuvent se concevoir dès lors qu'il s'agit de grandes compagnies peu nombreuses et puissantes, mais que ce système ne saurait fonctionner dès lors qu'il s'agit d'artisans fort nombreux et n'offrant pas une surface suffisante.

On s'est donc orienté vers un tout autre système, infiniment plus rigoureux pour la voie d'eau.

Pour le chemin de fer, la limitation du trafic comporterait un bouleversement de son organisation, une atteinte à son caractère de service public, devant fonctionner quoi qu'il arrive ; il doit donc continuer à assurer tous les transports qui lui sont proposés. Le mécanisme qui paraît devoir jouer pour la régularisation de ce trafic et son maintien dans les limites fixées par les accords est le mécanisme des variations des tarifs. En vertu des règles que nous avons précédemment rappelées, il y a pour les tarifs une homologation administrative, et notamment une homologation provisoire préalablement à l'homologation définitive. Si la répartition du trafic, telle qu'elle a été fixée par un accord, n'est pas respectée avec les tarifs en vigueur, on modifiera les tarifs ; si, pour une année déterminée, le chemin de fer a dépassé le pourcentage auquel il avait droit, une hausse des tarifs intervenant pour l'année suivante permettra de faire refluer vers la voie d'eau la part du trafic qui lui est allouée par les accords.

Somme toute, s'il y a dépassement par la voie ferrée du trafic auquel les accords lui donnent droit, la sanction doit

consister dans une pratique administrative de modification des tarifs destinés à amener une baisse de ce trafic anormal.

Si, au contraire, il y a dépassement par la voie d'eau du trafic auquel les accords lui donnent droit, la sanction est immédiate et brutale : refus du visa nécessaire à l'exécution du transport, donc limitation effective du trafic aux quantités fixées par l'accord et impossibilité de le dépasser. Telles sont les dispositions prises par le Règlement d'administration publique du 29 août 1935 et à l'examen desquelles nous arrivons maintenant. Mais il était nécessaire d'insister auparavant, comme nous l'avons fait, sur l'inégalité des sanctions et leur caractère unilatéral, qui n'incitent pas en fait la batellerie à s'enthousiasmer pour la coordination.

*
* *

Le Comité central de coordination s'était, dès le début de son fonctionnement, beaucoup préoccupé de la question du contrôle des ententes. Il avait proposé de lier les dispositions relatives à l'affrètement et à la coordination en un même texte, qui aurait permis de se servir du visa pour contrôler la conformité du transport avec les conventions intervenues. En fait, on a séparé les dispositions relatives à l'affrètement, contenues dans un premier décret, celui du 31 mai 1935, qui ne s'occupe que de l'affrètement, et les dispositions relatives à la coordination, contenues dans un second décret du 29 août 1935, qui ne vise que la coordination, mais en utilisant la procédure du visa déjà prévue pour l'affrètement.

Le contrôle, tel qu'il est institué par le Règlement d'administration publique du 29 août, complété par l'arrêté du 25 septembre 1935, repose, en effet, sur des visas et des

statistiques qui doivent permettre une connaissance très exacte des transports effectués par la voie d'eau et leur arrêt lorsqu'ils auront atteint les quantités allouées par les accords.

Désormais, le visa est obligatoire pour toutes les conventions d'affrètement : « Toutes les conventions de transport par voie d'eau, quelle qu'en soit la nature, doivent faire l'objet d'un visa qui n'est délivré qu'autant que le transport correspondant ne contrevient pas à l'une des ententes intervenues en application de l'article 5 du décret du 21 septembre 1934. » (R. A. P. du 29 août, art. 3). Mais la procédure est différente, suivant qu'il s'agit de conventions au voyage ou d'autres conventions.

Pour les premières, le visa était déjà obligatoire en vertu du décret-loi du 30 juin 1934 et des dispositions sur l'affrètement ; nous avons vu que, parmi les indications qui devaient être soumises au visa, figuraient notamment la nature et le poids de la marchandise à transporter et les lieux de chargement et de destination. Ce visa suffit donc à assurer le contrôle de la conformité de la convention tout à la fois aux règles de l'affrètement et aux accords de coordination ; « il comporte l'autorisation d'effectuer le transport ».

Au contraire, pour les autres conventions, affrètement à temps, au tonnage, ou pour plusieurs voyages, aucun visa n'était nécessaire. Le décret du 29 août en impose un, ou plus exactement plusieurs, car ici le visa de la convention ne suffirait pas à assurer le respect des accords de coordination, il ne comporterait pas avec précision tous les éléments nécessaires. Aussi, les conventions autres que celles au voyage doivent-elles faire l'objet, d'abord d'un « visa général » afférent à la convention, ensuite de « visas spéciaux » lors de chaque voyage effectué en exécution de ladite con-

vention, les uns et les autres apposés avant le début des opérations de chargement.

Le visa général est apposé par le bureau d'affrètement, ou, à défaut, par l'ingénieur en chef centralisateur dont dépend le lieu de chargement. La validité du visa général ne peut, en aucun cas, excéder un an. Il doit viser le nom des contractants, la nature et le tonnage de la marchandise à transporter, les lieux de chargement et de déchargement. Il est d'ailleurs à remarquer que l'on peut ne pas avoir toujours toutes les indications utiles au moment de la convention (par exemple, pour le tonnage de la marchandise dans le cas d'une convention d'affrètement à temps). Un « certificat » de visa général est remis au transporteur. C'est sur ce certificat qu'on reportera la mention de chaque voyage effectué en exécution de la convention.

Au moment de chaque voyage, des visas spéciaux sont apposés par le bureau d'affrètement, ou, à défaut, par le bureau de déclaration du lieu de chargement, sur la déclaration de chargement que les transporteurs doivent effectuer en vertu de l'article 16 du décret du 1^{er} avril 1899 ; cette déclaration qui n'avait qu'un caractère de statistique « passive » servira maintenant à contrôler l'application des accords de coordination.

Les mêmes prescriptions s'appliquent aux chargements complémentaires en cours de route : ils doivent faire, eux aussi, l'objet de déclarations et de visas.

En outre, les transporteurs de marchandises diverses et les tiers utilisant des bateaux appartenant à des industriels ou commerçants doivent présenter, pour obtenir le visa nécessaire, non seulement les conventions et lettres de voiture, mais encore l'autorisation dont ils bénéficient suivant la procédure que nous avons examinée plus

haut¹, et le registre de voyages qu'ils doivent tenir à bord, en vertu de l'article 6 du décret du 21 septembre 1934 pour les transports de marchandises diverses, en vertu de l'article 8 du décret du 29 août 1935 pour les bateaux appartenant à des industriels ou commerçants.

Les textes prescrivent la tenue de registres par les différentes autorités chargées de délivrer les visas, la transmission de copies à l'ingénieur en chef centralisateur. Il y a toute une série de modèles de registres, de certificats, de déclarations de chargement, annexés à l'arrêté du 25 septembre 1935. Nous ne saurions entrer dans tous les détails. L'idée qu'il en faut retirer, c'est que l'on s'efforce de tenir à jour des statistiques très complètes et très exactes, conçues suivant des modèles uniformes, qui permettront de contrôler que la navigation intérieure n'effectue pas de transports excédant la quantité ou le pourcentage qui lui sont alloués en vertu des accords de coordination.

Cette vérification d'éléments sans cesse variables suppose, non seulement des statistiques constamment tenues à jour, mais encore une centralisation rapide permettant de totaliser les transports effectués pour les marchandises et les parcours intéressés par les accords, et une communication rapide de ces chiffres aux autorités intéressées. Ce rôle de centralisateur et d'intermédiaire est rempli par un ingénieur de la navigation, « ingénieur en chef centralisateur » désigné par le ministre des Travaux publics pour contrôler l'exécution des ententes intervenues. Le cadre de l'activité de cet agent est la circonscription de la Commission régionale de coordination; il y a donc sept « ingénieurs en chef centralisateurs » pour toute la France. Leur mission est très claire-

1. Cf. p. 102 sqq.

ment définie par l'article 2 de l'arrêté ministériel du 25 septembre 1935 :

« Les ingénieurs en chef centralisateurs s'assurent que les clauses inscrites dans les ententes ou propositions devenues exécutoires dans les conditions fixées à l'article 5 du décret du 21 septembre 1934 sont strictement respectées.

« A cet effet, ils donnent aux services de la navigation ainsi qu'aux chambres syndicales de courtiers, aux bourses d'affrètement, aux bureaux d'affrètement et de déclaration du ressort de leur Commission régionale, toutes les indications utiles.

« A l'aide des renseignements qui leur sont fournis, d'une part, par les réseaux de chemins de fer, d'autre part, par les bureaux d'affrètement et les services de navigation, ils tiennent à jour des statistiques de tous les trafics intéressés dans le ressort de leur circonscription. Si le contrôle de certains accords le nécessite, ils se mettent directement en rapport avec les ingénieurs en chef centralisateurs des circonscriptions voisines. »

Le Comité central et les Commissions régionales de coordination reçoivent d'ailleurs de l'ingénieur en chef centralisateur un double des renseignements qu'il adresse au ministre des Travaux publics, et l'arbitre du Comité central comme le président de la Commission régionale peuvent procéder dans les bureaux d'affrètement à la consultation de tous documents utiles.

Ainsi, tenue des statistiques, centralisation, communication aux autorités intéressées, doivent permettre de ne délivrer le visa qu'en toute connaissance de cause et de refuser le visa à tout transport contrevenant à l'une des ententes intervenues. Mais, à supposer que des transports soient effectués sans visa, de quelles sanctions les transporteurs

seront-ils passibles ? Ces sanctions sont des sanctions administratives particulièrement énergiques, puisqu'elles mettent obstacle à l'exécution du transport ; lorsqu'un transport est entrepris sans justification des visas exigés, les agents de la navigation peuvent retenir le bateau jusqu'à l'obtention desdits visas. Il y a là une disposition très sévère, analogue à celle que nous avons déjà rencontrée en matière d'affrètement, au cas d'irrégularité de la convention d'affrètement. Les dispositions légales relatives à l'affrètement et les accords de coordination bénéficient ainsi des mêmes sanctions.

L'affrètement et la coordination se pénètrent d'ailleurs l'un l'autre en vertu des nouveaux textes intervenus. C'est ainsi que les courtiers de fret doivent observer, non seulement les règles relatives à l'affrètement que nous avons examinées plus haut, mais encore les dispositions relatives à la coordination ; ils doivent (R. A. P. du 29 août 1935, art. 10) « avant de passer une convention d'affrètement au voyage ou tout autre contrat de transport, s'assurer que cette convention ou ce contrat ne contrevient pas aux instructions concernant l'application des ententes. Les règlements des chambres syndicales doivent contenir une clause rappelant cette obligation et les responsabilités qu'elle comporte par application de l'article 5 du décret-loi du 15 mai 1934 » : amendes de 16 à 200 francs par infraction constatée et de 200 à 1.000 francs en cas de récidive¹.

Le Comité de coordination aurait même souhaité que, dans l'intérêt de la coordination et du respect intégral des accords, les affrètements ne pussent être traités qu'en

1. Ces sanctions s'appliquent, en vertu de l'art. 5 du D.-L. du 15 mai 1934, à toutes les contraventions aux dispositions de ce décret, ainsi que des R. A. P. et arrêtés pris pour son exécution, donc à toutes les dispositions sur la coordination.

bourse ou par l'intermédiaire d'un courtier ; on aurait ainsi évité toutes pratiques occultes permettant de dissimuler des infractions aux accords. Il n'a pas paru possible de s'engager dès maintenant dans cette voie, et les nombreux contrôles et restrictions édictés ont paru suffisants aux pouvoirs publics pour assurer le respect tant des dispositions relatives à l'affrètement que des accords relatifs à la coordination.

*
* *

La coordination entre le rail et l'eau entre ainsi, progressivement, dans le domaine des réalisations pratiques. Mais ce n'est qu'un aspect de la coordination, et ce n'est pas à vrai dire le plus important. La coordination avec la route présente une importance toute particulière et, dans ce domaine, on est moins avancé que dans celui que nous venons d'étudier, sans doute parce que la tâche est beaucoup plus vaste, la circulation routière intéressant toute la France et un nombre considérable d'entreprises, et aussi pour diverses autres raisons ; le décret-loi du 19 avril 1934 n'a imposé aux services existants, en attendant leur réorganisation dans le cadre d'un plan d'ensemble, qu'une simple déclaration, et n'a prescrit le système de l'autorisation que pour les entreprises nouvelles et les « transports nouveaux » (solution plus libérale que pour la voie d'eau, puisque, dès maintenant et même pour maintenir les situations acquises, transports de marchandises diverses et utilisations par des tiers des bateaux appartenant à des industriels ou des commerçants doivent justifier d'une autorisation). Par ailleurs, les modalités d'application de la coordination et les organismes locaux de coordination n'ont vu le jour qu'en 1935, alors qu'ils existaient pour le rail et

l'eau dès 1934 (rappelons que le Règlement d'administration publique sur les transports routiers de marchandises est seulement du 13 juillet 1935). La coordination rail-route est donc beaucoup moins poussée que la coordination rail-eau. Or, les deux sont liées et le Comité de coordination a attiré à maintes reprises l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de cette liaison, les camions mettant en échec les mesures de contingentement prises pour le chemin de fer et pour la batellerie. Une réglementation efficace des transports routiers de marchandises est, en effet, d'une nécessité absolue pour que la coordination des transports fer et eau puisse produire son plein effet. Une politique *générale* des transports est indispensable. Depuis quelques mois, d'ailleurs, les pouvoirs publics paraissent s'être résolument engagés dans cette voie.

CHAPITRE VI

LA BATELLERIE ARTISANE

Nous avons eu à nous occuper, à maintes reprises, au cours de cette étude, de la batellerie artisanale; nous avons déjà dit quelle place tenaient les artisans dans l'ensemble de la batellerie française¹ et sur les différents réseaux navigables, principalement dans le Nord et dans l'Est, nous avons signalé les différents problèmes que posaient leur importance et leur inorganisation, non seulement en matière d'affrètement et de coordination, mais encore en matière de police de la circulation et d'organisation des services de traction. Nous avons indiqué que les difficultés de la batellerie artisanale ont été à l'origine de la grève de 1933, et que l'une des deux idées maîtresses des réformes récentes avait été d'assurer une protection efficace aux artisans contre certains abus dont ils étaient trop souvent victimes.

Au lendemain de la grève de 1933, on s'était, en effet, préoccupé très sérieusement de donner un statut aux artisans, et cela dans un triple sens : on voulait d'abord leur assurer un statut national du bateau et les protéger contre

1. Les statistiques de 1931, rangeant parmi les petits propriétaires tous ceux qui ont moins de 4 bateaux, accusent 5809 petits propriétaires dont les bateaux ont une jauge totale de 1 862 769 tonnes (soit 96 p. 100 du nombre des propriétaires et 57 p. 100 de la jauge de la batellerie française contre 95 et 42 p. 100 en 1926).

la concurrence étrangère, ce fut l'œuvre de la loi du 19 juillet 1934 ; on voulait ensuite leur assurer un statut commercial des conventions d'affrètement et les protéger contre des intermédiaires peu scrupuleux, ce fut l'œuvre du décret-loi du 30 juin 1934 et du Règlement d'administration publique du 31 mai 1935 ; on voulait enfin leur assurer un statut personnel au point de vue social, sur ce point tout reste à faire.

Aujourd'hui trois questions, d'ailleurs intimement liées les unes aux autres, commandent le sort de la batellerie artisanale ; les ententes et disciplines professionnelles qui sont à la base du nouveau régime de la batellerie demandent une organisation de la corporation (section I) ; les difficultés sociales et économiques de la batellerie artisanale demandent une organisation du statut artisanal (section II) et du crédit fluvial (section III). Nos indications sur ces différents points seront d'ailleurs très brèves, puisqu'il s'agit là de réformes futures beaucoup plus que de réalités présentes.

SECTION I

L'organisation de la corporation.

Il s'agit là à vrai dire d'un problème relevant plus de l'expérience pratique que de textes législatifs ou administratifs, mais, eu égard à son importance, il est nécessaire d'en dire quelques mots.

La grande difficulté de la batellerie artisanale, au regard par exemple des dispositions relatives à l'affrètement ou à la coordination, c'est son extrême dispersion. Les mariniers isolés, propriétaires de leurs bateaux, sont très jaloux de leur indépendance, non seulement vis-à-vis des pouvoirs publics ou vis-à-vis d'autres transporteurs, mais encore les

uns vis-à-vis des autres. Il n'y a pas d'organisation générale groupant, soit dans le cadre syndicaliste des lois de 1884 et 1920, soit dans le cadre coopératif, soit même sur le plan de ligues et d'associations, l'ensemble de la batellerie artisanale. Il y a des organisations éparses, groupant une partie seulement des mariniers, et obéissant à des tendances diverses.

Il est d'ailleurs extrêmement difficile de savoir ce que représentent exactement ces différents groupements ; leur effectif est des plus variables et très incertain. Certains mariniers appartiendraient à plusieurs groupements de tendances très opposées ; les effectifs se gonflent momentanément lors de certaines difficultés — comme la grève de 1933 — et ne paraissent pas toujours répondre à des réalités tangibles. Sur ce point, toute précision risquerait d'être erronée et la vérité d'un jour d'être l'erreur du lendemain.

Mais, en fait, on peut dire que la discipline intérieure des bateliers artisans se manifeste en deux sens assez opposés : l'organisation artisanale et l'organisation syndicale. Au premier type répond par exemple l'organisation des bateliers automoteurs de l'Est (M. Raveau), qui représente une politique très nette d'entente et de collaboration avec les autres usagers des voies navigables ; c'est ainsi qu'elle a conclu l'accord sur les ferrailles de l'Est avec les chargeurs et avec les chemins de fer. Au second type répond l'organisation du syndicat unique de la batellerie (M. Blanckaert), qui groupe les bateliers tractionnés de la région du Nord sur le plan syndical unitaire, groupement partisan de méthodes révolutionnaires qui a été à l'origine de la grève de 1933, et dont la violence a provoqué l'hostilité très nette des chargeurs : c'est ainsi que les Houillères du Nord et du Pas-de-Calais

se refusent à traiter avec cet organisme et, spécialement du point de vue de la coordination, cette hostilité n'est pas faite pour arranger les choses. D'autres groupements (comme le Syndicat de la Petite Batellerie motorisée avec M. Huibaut) représentent des nuances intermédiaires entre les tendances « bourgeoises » des automoteurs de l'Est et les tendances révolutionnaires des tractionnés du Nord, en se montrant d'ailleurs favorables à une collaboration avec les autres usagers de la voie d'eau.

Or, si l'on veut vraiment arriver à une organisation d'ensemble des transports par eau, organisation permettant un accord général, il faudrait d'abord que les bateliers fussent groupés et que l'on pût trouver, sur chaque réseau de voies navigables, un organisme qualifié pour parler en leur nom à tous ; ensuite, que ce groupement fût un groupement animé de tendances pacifiques et du désir de collaboration, ne demandant qu'à réaliser des accords avec les autres usagers des voies navigables et non à entrer en lutte avec eux.

Ce problème a une très grande importance dans le nouveau régime de la batellerie, car celui-ci, comme nous l'avons vu, suppose à sa base l'organisation professionnelle, notamment en ce qui concerne la coordination ; si l'on veut faire des ententes qui soient vraiment des ententes, et non des décisions imposées d'autorité, que cette autorité soit la loi du plus fort ou la loi de l'État, il faut une organisation de la profession batelière. C'est en raison de l'importance de ce problème que nous avons tenu à le signaler, bien que ce soit un problème d'organisation intérieure de la corporation batelière qui relève beaucoup plus des mariniers artisans eux-mêmes que des pouvoirs publics.

SECTION II

Le statut social des bateliers.

Le statut social de la batellerie, au contraire, relève, lui, des dispositions législatives et réglementaires qu'il conviendrait de prendre, et sur lesquelles les organismes intéressés ont déjà appelé à maintes reprises l'attention des pouvoirs publics. La situation juridique des bateliers indépendants ne cadre pas, en effet, avec leur situation de fait.

En droit, ce sont des propriétaires indépendants et autonomes ; ils ne bénéficient donc pas de la législation du travail et de la législation sociale comme les salariés des grandes compagnies de navigation. C'est ainsi que la loi de huit heures, appliquée au personnel de la batellerie fluviale par le décret du 28 novembre 1919, ne leur profite pas ; c'est ainsi que, pour les assurances sociales, ils sont assurés facultatifs, et non assurés obligatoires ; c'est ainsi que, pour les allocations de chômage, ils sont soumis aux mêmes règles que les travailleurs indépendants et les intellectuels (Cf. décret du 28 juillet 1932).

Or, en fait, leur situation se rapproche beaucoup plus de celle du prolétaire que de celle du capitaliste, surtout en ces temps de difficultés économiques. Il ne leur reste, lorsqu'ils ont fait la part de l'amortissement de leur matériel, que bien juste de quoi vivre (10.000 francs environ).

Il faudrait que prit fin cette situation équivoque, et que l'on pût mettre le droit d'accord avec le fait ; la meilleure solution paraît être de leur donner le statut juridique qui répond à leur appellation pratique et de les intégrer dans l'organisation générale de l'artisanat. C'est au type social de l'artisan que répondent les bateliers autonomes, mais il

manque à cette situation reconnue par la terminologie en usage une consécration reconnue par les textes, et qui a d'ailleurs été proposée à plusieurs reprises au cours de ces dernières années.

La qualité d'artisan pourrait être constatée par exemple par l'inscription dans des registres spéciaux et la délivrance d'une carte constatant cette qualité. Cela permettrait de donner une certaine fixité légale et juridique à une population nomade en raison même de sa profession.

Ce nomadisme est particulièrement regrettable en ce qu'il met très souvent obstacle au jeu des lois sociales dont les marinières auraient particulièrement besoin de profiter : lois sur les assurances sociales et toutes les lois sur l'assistance : assistance médicale gratuite, vieillards infirmes et incurables, femmes en couches, etc. Les bateliers ne présentent pas les conditions de fixité leur permettant de rentrer dans les définitions prévues par les lois. En particulier, il leur est le plus souvent très difficile de réunir les conditions exigées pour le domicile de secours qui, comme on le sait, s'acquiert par la résidence prolongée dans une commune durant un an ou cinq ans, suivant l'assistance dont il s'agit. L'inscription sur des registres spéciaux d'artisanat permettrait de donner aux bateliers un domicile fixe (au sens juridique du terme) et de leur reconnaître le bénéfice des lois sociales qui nécessitent cette domiciliation.

Elle faciliterait également l'éducation des enfants de marinières, dont le nomadisme met obstacle à la fréquentation régulière de l'école. En ce sens, des efforts ont déjà été accomplis : le Syndicat de la batellerie a fondé l'Enfance batelière, qui a pour but la création d'écoles dans les principaux centres de navigation fluviale. L'Office national de la Navigation s'est associé à ce mouvement ; c'est ainsi que

s'est constitué à Conflans-fin-d'Oise le premier internat où les enfants de bateliers peuvent recevoir une instruction primaire, orientée vers la profession spéciale de marinier.

D'une manière générale, la reconnaissance légale de la qualité d'artisans des bateliers autonomes leur permettrait de bénéficier de plein droit des lois sociales et fiscales applicables aux artisans dont ils ne bénéficient pas actuellement, elle faciliterait leur groupement au sein de coopératives susceptibles d'assurer une meilleure répartition du travail, elle améliorerait ainsi à tous égards leur situation sociale.

SECTION III

L'organisation du crédit.

L'organisation de la batellerie sur le plan artisanal ne permettrait pas seulement une amélioration de la situation sociale du batelier ; elle permettrait également d'améliorer sa situation au point de vue des conditions de crédit qui lui sont faites, et qui laissent encore beaucoup à désirer.

Le crédit a, en matière de navigation intérieure, une importance toute particulière, eu égard au grand nombre d'artisans et au caractère très limité et très réduit des ressources et des moyens de ces « capitalistes », et cela qu'il s'agisse de crédit fluvial ou de crédit batelier.

Le crédit fluvial est celui qui a pour but de faciliter l'acquisition, l'aménagement ou la réparation du bateau. Il s'applique naturellement aussi bien aux grandes compagnies de navigation qu'aux bateliers artisans. Mais, en fait, les problèmes qu'il soulève visent surtout les artisans, les grandes compagnies obtenant assez facilement du crédit.

Quant au crédit batelier, il concerne les bateliers artisans,

puisque c'est un crédit à court terme qui a pour but de permettre d'attendre le paiement du fret.

Quelle est dans l'état actuel de la législation l'organisation de ces deux catégories de crédit ?

Sur le crédit batelier, il y a peu de choses à dire ; les dispositions qui s'y rattachent sont celles qui sont relatives aux avances sur fret dont nous avons parlé plus haut. Nous avons dit quels étaient les abus constatés en la matière et il a fallu l'organisation du statut de l'affrètement en 1934 pour que l'on prit enfin des mesures nécessaires. Nous savons que, désormais, les avances sur fret ont un double caractère, obligatoire et gratuit. Nous avons déjà examiné ces dispositions en étudiant la convention-type d'affrètement ; nous n'y revenons pas.

Quant au crédit fluvial, son organisation est encore maintenant tout à fait insuffisante, alors que, dans d'autres pays, il est fort bien organisé, notamment en Belgique, en Hollande et en Allemagne. La conséquence en est que les bateliers, désireux d'acquérir un bateau, et plus spécialement un automoteur, s'adressent aux chantiers étrangers de préférence aux chantiers français.

Le crédit personnel est nettement insuffisant en la matière ; ce qu'il faut, c'est une bonne organisation du crédit réel. Ce régime du crédit réel applicable aux bateaux a été introduit dans notre Droit par la loi du 5 juillet 1917 instituant l'hypothèque fluviale et réglementant l'immatriculation ; il a été établi à l'imitation des procédés de crédit fonctionnant déjà en d'autres matières et notamment de l'hypothèque maritime, du nantissement et des warrants de fonds de commerce, des warrants agricoles. La loi du 5 juillet 1917 (complétée par le R. A. P. du 3 avril 1919) a eu pour objet, comme nous avons déjà eu l'occasion de l'indi-

quer, de donner au bateau un état civil stable, qui le rendit susceptible de constitution de droits réels, et de permettre ainsi à son propriétaire de se procurer du crédit et de trouver des capitaux. La loi de 1917 organise le régime de l'hypothèque fluviale sur les bases générales du régime hypothécaire. Nous ne nous proposons pas d'examiner ici ce régime hypothécaire qui est un régime de Droit civil ne rentrant pas dans le cadre de notre étude. Nous nous bornons à signaler que le législateur a voulu favoriser la constitution d'hypothèques sur les bateaux en n'exigeant pas la rédaction d'un acte notarié, mais seulement la rédaction d'un écrit, et en permettant que le titre la constatant soit à ordre, ce qui constitue une amélioration des facilités de transmission par rapport aux formalités prévues par l'article 1690 du Code civil. La loi a déterminé les formalités de purge et des règles particulières de saisie et de vente forcée.

« L'hypothèque régulièrement inscrite assure au créancier un droit réel sur le bateau, qui est opposable à tout le monde. Celui-ci pourra, en quelques mains que passe le bateau, faire valoir sa créance, et le tiers détenteur n'aura que la ressource de payer, de se laisser exproprier, de délaisser, ou encore de purger au moyen d'une procédure assez compliquée. Grâce à l'hypothèque, le crédit fluvial se trouve donc organisé avec le maximum de garanties¹. »

Néanmoins, la loi de 1917 présentait certaines lacunes, notamment en laissant primer les droits du créancier hypothécaire par ceux des créanciers privilégiés. La loi du 19 juillet 1934 ayant pour objet la ratification de la convention de Genève du 9 décembre 1930 sur l'unité d'immatricu-

1. Niboyet, *Navigation du Rhin*, 1926, p. 481.

culation, et modifiant la loi du 5 juillet 1917, a remédié à certaines de ces lacunes, notamment en ce qui concerne les privilèges.

« La loi de 1917 a laissé subsister, comme pour les autres meubles, les privilèges des articles 2101 et 2102 du Code civil ; comme, d'une part, ces privilèges priment le droit du créancier hypothécaire, et comme, d'autre part, ils sont occultes, n'étant soumis à aucune inscription, l'hypothèque instituée en 1917 a été peu pratiquée et par suite le crédit fluvial ne s'est pas développé. Alors que l'article 10 de la loi du 5 juillet 1917 indique simplement que les bateaux de navigation intérieure demeurent affectés aux dettes que la loi déclare privilégiées pour les meubles... (la loi de 1934) ajoute l'énumération d'un certain nombre de créances¹ auquel sera attaché un privilège qui primera celui des créances visées aux articles 2101 et 2102, et il est formellement indiqué que les privilèges établis par ces deux articles du Code ne prendront plus rang avant l'hypothèque que si les faits constitutifs de la créance privilégiée sont antérieurs à l'inscription de cette hypothèque et que si, en outre, avant cette inscription, le créancier est en possession du bateau ou l'a fait saisir à titre conservatoire. Cette dernière disposition atténue largement les inconvénients résultant du caractère occulte des privilèges établis sur les meubles par le Code civil². »

Ainsi notablement amélioré par la restriction des privi-

1. Ce sont : 1° les frais de conservation du navire depuis la saisie et différentes taxes de navigation ; 2° les créances résultant du contrat d'engagement du capitaine et des gens d'équipage, avec maximum de six mois pour les gages, et les primes d'assurances sociales pour trois mois ; 3° les rémunérations pour sauvetage et assistance ; 4° les indemnités pour dommages causés par abordage.

2. Rapport Métayer. Chambre des Députés (*J. O.*, Docum. parlementaires, juillet 1933, p. 983).

lèges qu'on avait pu traiter d' « ennemis-nés » du crédit fluvial¹, le régime de l'hypothèque fluviale permettra sans doute un assez grand développement du crédit fluvial. Les possibilités de la loi sont plus étendues du fait qu'il y a maintenant, en vertu de la convention de Genève, une entente entre gouvernements définissant la nationalité des bateaux et établissant l'immatriculation unique, ce qui permet aux créanciers hypothécaires un droit de suite à l'extérieur des frontières, et ce qui empêche les opérations de réimmatriculation et de vente frauduleuse à l'étranger.

Ce régime devrait être utilement complété par d'autres institutions, mais, chaque fois que l'on a essayé d'appliquer d'autres avantages à la batellerie, on s'est heurté à des difficultés et à des résistances. C'est ainsi qu'on avait proposé à maintes reprises de faire bénéficier la navigation fluviale des mêmes avantages de crédit que la navigation maritime : par exemple, la proposition Goude de 1932 tendait à faire bénéficier les bateaux automoteurs fluviaux des facilités organisées par la loi du 1^{er} août 1928 sur le crédit maritime (réduction du taux d'intérêt). Ces propositions n'ont pas abouti.

De même, la loi du 13 mars 1917, organisant le crédit au petit et au moyen commerce, à la petite et à la moyenne industrie, n'a pas compris les petits bateliers parmi les petits artisans. Cependant, s'est fondé à Douai, à la fin de 1930, le Crédit mutuel batelier, en application de la loi du 13 mars 1917, mais, en l'état actuel des textes, il ne peut pas obtenir l'agrément prévu par la loi du 7 août 1920 pour bénéficier des avantages réservés aux banques populaires.

En somme, la question du crédit fluvial est encore insuf-

1. Van Crieckinge, article cité.

fisamment réglée en France; en fait, son développement intéresse surtout les bateliers artisans et, pour assurer à ceux-ci toutes les facilités de crédit qui leur sont nécessaires, il conviendrait de mettre le droit d'accord avec le fait et de les intégrer dans le cadre juridique de l'artisanat.

*
* *

C'est que l'étouffement des bateliers artisans serait une grave erreur à tous les points de vue : social, économique, national. L'artisan joue dans l'organisation sociale d'un pays un rôle nécessaire, il contribue à maintenir ces qualités d'équilibre qu'on reconnaît à la France. On n'a aucun intérêt à accentuer la concentration du capitalisme. La transformation des artisans en salariés des compagnies amènerait leur prolétarianisation et, dans l'état actuel des choses, presque à coup sûr, leur bolchevisation. On assisterait à une multiplication des grèves, comme on en voit trop souvent se produire dans la marine marchande, et ces grèves seraient plus terribles que la grève de 1933, dans laquelle le marinier craignait les détériorations de matériel puisque les bateaux lui appartenaient, tandis qu'il n'aurait aucun scrupule à laisser se détériorer le matériel de grandes entreprises capitalistes.

La décadence de la batellerie artisanale entraînerait d'ailleurs de graves crises sociales, notamment dans le Nord, où l'on voit déjà se produire des mouvements de révolte contre les difficultés actuelles. Elle entraînerait une décadence certaine de la navigation intérieure, les chemins de fer pouvant plus facilement lutter contre un petit nombre de grandes compagnies que contre un grand nombre de bateliers indépendants : ce serait un coup fatal à une des branches essentielles de l'activité nationale.

CONCLUSION

Cette étude nous a permis de mesurer l'importance prise, de 1914 à 1934, par l'intervention de l'État dans l'exploitation des voies navigables. Jusqu'à 1914, l'Administration ne témoignait que du souci d'assurer la conservation et l'amélioration du réseau ; la réglementation n'avait pour but que de réprimer les empiètements sur le domaine public et d'assurer la possibilité du passage des bateaux. Pour l'exploitation proprement dite, l'initiative privée demeurait libre, le souci de sauvegarder la liberté du commerce s'unissait à une conception stricte des notions de domanialité publique et de police pour interdire à l'État toute intervention directe dans l'exploitation.

Aujourd'hui, au contraire, si, en droit, la liberté commerciale demeure la règle et si l'exploitation des voies navigables continue à être assurée par des entreprises privées maîtresses de leurs tarifs, en fait, cette liberté est singulièrement compromise : l'État limite le nombre de bateaux qui pourront être mis en service, il soumet à son autorisation de nombreux transports, il coule les conventions commerciales dans le moule de formules-types, il multiplie les organismes de contrôle, il provoque et au besoin il impose la conclusion d'accords, il interdit à la batellerie

de dépasser un certain trafic, et, si les bateliers circulent sans avoir dûment rempli des documents et souscrit des déclarations, sans les avoir fait viser, parapher et contrôler, il peut les retenir aux écluses et leur interdire de continuer leur transport.

En réalité, la liberté des transports, comme tant d'autres libertés, a vécu, et il est permis de regretter la disparition d'un régime qui avait facilité le progrès des différents modes de transport et qui n'avait pas été, après tout, si défavorable à la navigation intérieure. Mais il faut reconnaître que le libéralisme a dû aujourd'hui se réfugier dans la tour d'ivoire du penseur ou dans la chaire du professeur, et que même ses plus farouches tenants ont dû se borner à l'invoquer sans le pratiquer lorsqu'ils se trouvaient en face de la réalité des faits et devant les nécessités de l'action.

Dans le domaine des transports, la liberté absolue n'était plus possible, il fallait une réglementation ; peut-on penser que cette réglementation nouvelle est la meilleure possible dans le meilleur des interventionnismes possibles ?

En réalité, il est encore un peu tôt pour porter en toute certitude un jugement sur la valeur du nouveau statut de la batellerie, non point tant parce que nous y avons relevé certaines lacunes (organisation insuffisante des services de traction, discrimination fiscale insuffisante entre les marchandises et surtout solutions à donner aux problèmes du crédit fluvial et de la batellerie artisanale) que parce qu'il est encore trop récent et presque théorique. C'est ainsi que, si les organismes de coordination ont déjà accompli un travail considérable, on commence seulement à se préoccuper de la constitution des bureaux d'affrètement.

Les décrets-lois de 1934 n'avaient fait que poser des principes généraux et les modalités d'application des deux grandes pièces de la nouvelle organisation, l'affrètement et la coordination, n'ont été promulguées que dans les tout derniers mois, l'une en juin, l'autre en septembre. Et chacun sait que, entre la parution à l'*Officiel* et la réalisation pratique, il doit s'écouler bien des mois. En fait, des lenteurs administratives sont venues mettre obstacle beaucoup trop longtemps à des réformes qui auraient déjà pu fonctionner ; on a hésité pendant des mois autour de modèles d'autorisations administratives pour les transports de marchandises diverses, et l'absence d'accord sur une formule a pu permettre le développement de transports jugés néfastes. Tant et si bien que, d'après certains, les réformes auraient eu jusqu'ici un effet plutôt fâcheux ; rien n'incite au pullulement des abus comme l'annonce de leur prochaine suppression et c'est ainsi que l'on a vu se multiplier les transporteurs de marchandises diverses et les courtiers « amateurs » ou même véreux, qui voulaient jouir des derniers instants d'une liberté vouée à une fin prochaine dès lors que coordination et affrètement deviendraient des réalités tangibles.

Mais ces difficultés de la période intermédiaire prouvent simplement que, lorsque l'on entreprend des réformes de quelque importance, on a intérêt à les pousser rapidement et à ne pas se laisser arrêter par des lenteurs administratives. Elles ne peuvent servir à fonder un jugement sur les réformes elles-mêmes. Ces réformes, que valent-elles ?

On a voulu à la fois protéger la batellerie artisanale et limiter les transports par eau, sans se demander d'ailleurs s'il n'y aurait point quelque contradiction à

protéger des individus tout en limitant leurs moyens d'existence.

On est ainsi arrivé à une organisation qui se caractérise à la fois par une stabilisation rigide qui nous paraît excessive et par un système assez souple d'entente et de discipline professionnelles qui nous paraît très heureux.

Ce qu'il y a de mauvais et de critiquable dans une politique d'économie dirigée, c'est sa rigidité car, pour elle, la statistique est reine, et les nombres d'hier doivent automatiquement commander ceux de demain. L'organisation nouvelle de la batellerie nous paraît précisément critiquable en ce qu'elle stabilise d'une façon trop rigoureuse les situations acquises et en ce qu'elle cristallise la navigation intérieure dans les positions de ces dernières années; il n'y aura pas plus de bateaux qu'en 1934, un automoteur valant deux tractionnés, ils seront du même modèle, on ne pourra avoir 11 p. 100 de marchandises autres que celles qui constituent le chargement principal, ou se servir d'un bateau appartenant à un industriel ou un commerçant que si l'on a fait de même en 1932 et 1933, et, si l'on adopte des formules rigides pour la coordination, on ne pourra pas transporter, soit en quantité relative et en pourcentage, soit en quantité absolue, plus de marchandises qu'on n'en a transporté en moyenne durant les dernières années. Sans doute, il fallait bien prendre des mesures de coordination, et il était peut-être difficile que le souci de coordination aboutît à autre chose qu'à ces contingentements, à ces fixations et à ces pourcentages, mais peut-être a-t-on un peu exagéré. Une cristallisation aussi complète des situations acquises nous paraît excessive et même dangereuse, parce qu'elle arrête l'initiative et le progrès; c'est ainsi qu'elle met brutalement obstacle au développement d'une flotte d'automoteurs qui

rend de grands services dans l'économie générale. Ces inconvénients du temps de paix peuvent d'ailleurs devenir de graves dangers en temps de guerre; on a vu en 1914 quelle place devait tenir la navigation intérieure dans l'organisation des transports pendant les hostilités, on risquerait de regretter amèrement en cas de conflit la stagnation d'une flotte due à des contingentements trop rigides.

En réalité, une organisation générale des transports, rationnelle et bien comprise, ne doit pas consister à imposer une stagnation brutale à certains transports et à arrêter le développement de tout ce qui peut concurrencer le chemin de fer; elle doit comporter une adaptation de tous les modes de transport, quels qu'ils soient, chemins de fer compris, à une nouvelle répartition du trafic. Le nouveau régime de la batellerie ne nous paraît pas laisser à ce point de vue toute la souplesse désirable.

Par contre, ce qui nous paraît excellent dans la nouvelle réglementation, c'est le système d'organismes professionnels, de discipline corporative, et d'ententes des intéressés qu'elle suppose à sa base, tant au point de vue de l'affrètement que de la coordination.

C'est aux intéressés qu'on fait appel pour qu'ils organisent eux-mêmes bureaux d'affrètement, bourses d'affrètement, organisations d'arbitrage, commissions régulatrices des frets, chambres syndicales des courtiers de fret; c'est à eux que l'on fait appel pour l'organisation des Commissions régionales et du Comité central de coordination; c'est à leur accord qu'on s'en remet pour arriver à une régularisation du cours des frets comme à une répartition équitable du trafic.

On fait donc confiance aux intéressés pour qu'ils discipli-

ment eux-mêmes leur profession et qu'ils élaborent eux-mêmes les ententes nécessaires. Si les intéressés savent répondre à ce que l'on attend d'eux, l'intervention des pouvoirs publics demeurera dans le cadre de la mission de contrôle, et non d'intervention directe, qui doit être celle de l'État. Les formules corporatives ont, à notre sens, infiniment plus d'avenir que les formules rigoureusement étatiques. Certes, le corporatisme n'est pas du libéralisme, il se propose précisément de remédier aux abus d'un individualisme trop souvent inorganisé, mais il n'est pas non plus de l'étatisme ; en principe, les intéressés doivent assurer leur discipline eux-mêmes ; l'État n'intervient que pour donner force exécutoire à leur décision, en contrôler l'application et arbitrer les désaccords qui viendraient à se produire. Et le pouvoir de l'État s'exerce d'autant plus heureusement qu'il s'exerce moins directement et moins souvent.

Il faut donc souhaiter que les intéressés arrivent à s'entendre dans le cadre qui leur est tracé pour la nouvelle organisation, qu'ils cessent de s'opposer en rivalités stériles, que l'on sache reconnaître la place nécessaire de la batellerie artisanale dans l'équilibre économique et social du pays, et que les artisans sachent se soustraire à l'emprise de meneurs plus soucieux de bouleversements politiques que de coopération professionnelle. Sinon, l'intervention de l'État devra se faire encore plus pressante, plus directe, on substituera les procédés d'autorité et les contraintes administratives aux mesures d'accord et de discipline professionnelle. Personne n'y gagnera rien.

Comme l'écrivait récemment une personnalité particulièrement autorisée : « L'Administration a fait tout ce qu'elle pouvait faire, en respectant le principe de la liberté de circulation. Il appartient aux transporteurs, compagnies de

navigation et mariniers artisans, d'observer la discipline nécessaire et de poursuivre leurs efforts individuels dans les cadres qui leur ont été tracés. Le maintien de leur activité et la prospérité de la navigation sont à ce prix¹. »

1. Lemoine, article cité.

VU :

Le Président de la Thèse,

ACHILLE MESTRE

VU :

Le Doyen,

EDGARD ALLIX

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

ANNEXES

L'affrètement et la coordination constituant les deux pièces essentielles du nouveau régime, nous croyons utile de publier en annexes deux documents qui n'ont pas été insérés au *Journal Officiel* : la convention-type d'affrètement pour les conventions au voyage annexée au décret du 31 mai 1935 (annexe I) ; l'accord du Rhône, seul accord général rendu exécutoire à ce jour (annexe II).

ANNEXE I

CONVENTION D'AFFRÈTEMENT AU VOYAGE⁽¹⁾

(Modèle annexé au décret du 31 mai 1935.)

ARTICLE PREMIER. — **CONTRACTANTS.** — La présente convention d'affrètement au voyage est intervenue entre les parties désignées ci-dessous :

Expéditeur : M (qualité) (domicile)
représenté par M (qualité) (domicile)
Transporteur : M (qualité) (domicile)
représenté par M (qualité) (domicile)

et par l'intermédiaire de :

Courtier de fret : M (domicile) (2)

Elle a été conclue à la Bourse publique de à la séance du (3)

ART. 2. — **TRANSPORT.** — a. Le transport sera effectué par le bateau (devise)
(matricule) appartenant à et conduit par

b. Le chargeur se compose de tonnes environ de (nature de la marchandise)
dont la valeur déclarée par l'expéditeur est de francs
par tonne.

c. Le chargement est à prendre à qui est le lieu de chargement.

Le chargeur est M (qualité)
(domicile)

d. Le chargement est à transporter dans le plus bref délai possible, sauf retards résultant des interruptions de la navigation ou de la force majeure, à qui est le lieu de déchargement.

L'expéditeur aura cependant la faculté de désigner un autre lieu de déchargement entre
et par notification écrite faite au transporteur avant le passage du bateau
à

c. Le destinataire est M qualité domicile

L'expéditeur aura cependant la faculté de désigner un autre destinataire par notification écrite faite
au transporteur avant le passage du bateau à

ART. 3. — **ASSURANCE.** — Le transporteur déclare que le bateau est assuré pour le corps à la Compagnie selon police du et avenants du
et que cette police couvre également la marchandise jusqu'à concurrence
de francs.

L'assurance supplémentaire sur la marchandise, que les parties fixent à
sera contractée par qui s'y oblige auprès de la Compagnie
à Les frais en seront supportés par

ART. 4. — **FRAIS A LA CHARGE DU TRANSPORTEUR.** — a. Sauf convention spéciale mentionnée au § b ci-dessous sont seuls à la charge du transporteur et compris dans le fret :

La fourniture du bateau, son amenée au lieu de chargement, sa conduite et sa traction jusqu'au lieu de destination; le timbre de la présente; la moitié de la taxe du bureau d'affrètement; la commission d'affrètement due lorsque la convention est intervenue par l'intermédiaire d'un courtier; l'assurance sur marchandise jusqu'à concurrence d'une valeur maximum de cette marchandise de 150 francs par tonne.

b. Sont également à sa charge et compris dans le fret :

c. Les frais ci-dessous que le transporteur aura à exposer ne sont pas compris dans le fret mais lui seront
emboursés selon (4) { les débours réels.
le décompte forfaitaire ci-dessous. Ils seront payables au transporteur dans les
mêmes conditions que le fret lui-même.

(1) Les mots et phrases en caractères droits sont obligatoires et doivent être maintenus dans tous les cas.
Les mots et phrases en caractères italiques peuvent être conservés ou supprimés mais non modifiés.
Les conditions particulières qui peuvent être convenues entre les parties ne peuvent ni porter dérogation aux clauses obligatoires ni remplacer une clause facultative supprimée par une clause différente.

(2) Indication obligatoire si on a recouru à l'intermédiaire d'un courtier.

(3) Indication obligatoire si la convention a été conclue dans une bourse publique.

(4) Rayer la mention ne convenant pas.

PAR TONNE

- (4) Assurance sur valeur de marchandise dépassant 150 fr. par tonne. . .
 Péages et droits de navigation sur les voies navigables et dans les ports .
 Taxes locales temporaires.....
 Impôt sur les transports.....

ART. 5. — **PRIX DU FRET.** — Le prix du fret est de par tonne métrique de marchandise réellement chargée.

Il sera augmenté ou diminué de par tonne et par kilomètre au delà ou en deçà du lieu de déchargement normal indiqué à l'article 2.

Le tonnage réellement chargé résultera des relevés contradictoires des échelles de jauge au commencement et à la fin du chargement, en appliquant à ces relevés les indications figurant au procès-verbal de jaugeage du bateau.

ART. 6. — **PAYEMENT.** — Le fret et les frais visés au § c de l'article 4 sont payables à l'ordre du transporteur à la fin du déchargement.

Des avances seront consenties au transporteur sur sa demande à concurrence de 30 p. 100 du montant de la lettre de voiture aussitôt après l'établissement de celle-ci et de 20 p. 100 supplémentaires lorsque la moitié du trajet aura été effectuée. Il ne sera retenu sur ces avances ni intérêt, ni escompte, ni commission d'aucune sorte.

Si le transporteur a dû faire l'avance de frais ne lui incombant pas, il en sera remboursé avec le solde du fret, ainsi que du solde non perçu des surestaries ou indemnités stipulées à la présente convention.

Sous la garantie de l'expéditeur, les paiements seront faits :

1^{re} avance par M à
 2^e avance par M à

Solde

ART. 7. — **DÉLAI DE PLANCHE.** — Le bateau sera mis à la disposition du chargeur le (date)

Le délai de planche accordé est fixé à (2) jours ouvrables au chargement et à jours ouvrables au déchargement.

Ces délais courent :

1^o Au chargement : à partir du jour inclus fixé pour la mise à disposition du bateau, si celle-ci est effectuée avant midi, à partir du lendemain de ce jour en cas contraire. En cas de retard, à partir d'un jour à fixer d'accord avec le chargeur;

2^o Au déchargement : à partir du lendemain du jour de l'arrivée à destination ou au garage assigné si cette arrivée a lieu après midi, à partir de ce jour même si l'arrivée a lieu avant midi.

Tout dimanche ou jour férié ou tout jour d'arrivée employé au chargement ou au déchargement sera compte comme jour ouvrable. Les délais fixés tant pour le chargement que pour le déchargement ne sont pas réversibles d'une opération sur l'autre (3).

L'arrivée au port de chargement ou de déchargement sera constatée par visa apposé, au chargement sur la présente convention par le chargeur, et au déchargement sur la lettre de voiture par le destinataire.

Si ce visa ne peut être obtenu, le marinier fera constater l'arrivée de son bateau par un agent de la navigation ou par toute autre voie de droit. En outre il avisera par lettre recommandée qui tiendra lieu de mise en demeure soit le chargeur soit le destinataire selon le cas.

En cas de force majeure les délais sont suspendus.

(4) Rayer les mentions ne correspondant pas à des frais à exposer par le transporteur.

(2) Il est interdit de dépasser les délais fixés dans les règlements particuliers de police des ports ni les maxima suivants :

Pour un tonnage chargé compris entre	0 et 100 tonnes	3 jours ouvrables.
—	100 et 175	— 4 —
—	175 et 250	— 5 —
—	250 et 375	— 6 —
—	375 et 500	— 7 —

Au delà de 500 tonnes, un jour en sus par 300 tonnes en sus.

(3) Les jours de planche inutilisés au chargement ne sont réversibles au déchargement que si la marchandise est à destination d'un bateau de mer. Si cette réversibilité est prévue, il ne doit pas être prescrit de dispatches.

ART. 8. — SURESTARIES AU CHARGEMENT ET AU DÉCHARGEMENT. — Passé le délai accordé, soit pour le chargement soit pour le déchargement, il sera payé au transporteur des surestaries calculées par jour de calendrier et par tonne de jauge du bateau à son enfoncement maximum autorisé sur l'ensemble du parcours.

Soit T au taux de :

- (1) par jour pour un nombre de jours égal au délai de planche.
 (1) par jour pour une deuxième période égale.

Pour les bateaux-écuries le montant des surestaries sera majoré de francs par jour et par animal à bord avec maximum de deux animaux.

Les surestaries sont dues de plein droit sans qu'il soit besoin de mise en demeure. Elles sont payées sous la garantie de l'expéditeur au départ par le chargeur, à l'arrivée par le destinataire.

ART. 9. — RÉSILIATION. — Le transporteur déclare son bateau en parfait état de navigabilité et propre à recevoir le chargement. S'il n'en est pas ainsi, l'expéditeur pourra résilier le contrat sans indemnité.

Si le chargement n'est pas commencé à l'expiration de la seconde période de surestaries le transporteur peut, à défaut d'accord nouveau, résilier la convention par simple lettre recommandée sans préjudice des dommages et intérêts.

(2)

ART. 10. — PRIME PAR JOUR GAGNÉ AU CHARGEMENT ET AU DÉCHARGEMENT. — Si le chargement ou le déchargement est effectué dans un laps de temps moindre que le délai de planche contractuel, le transporteur remboursera à l'expéditeur une prime par jour ouvrable gagné, tout dimanche ou jour férié employé au chargement ou déchargement comptant comme jour ouvrable. En aucun cas la prime ne peut être due soit au chargement, soit au déchargement, pour un nombre de jours supérieur à la moitié du délai de planche.

Le taux de cette prime est fixé à (3) du taux applicable à la première période de surestaries.

ART. 11. — Le transporteur tiendra son bateau à la disposition du chargeur ou du destinataire pendant les heures fixées par le règlement du port ou à défaut par la réglementation générale du travail.

Dans le cas de travail à d'autres heures, il sera dû au transporteur une indemnité de par heure ainsi faite en dehors des heures normales.

ART. 12. — INDEMNITÉ POUR STATIONNEMENT ANORMAL. — L'expéditeur se réserve de pouvoir arrêter le bateau en cours de route ou à un point de destination provisoire alors même que ce stationnement anormal ne serait motivé ni par des prescriptions administratives, ni par des difficultés de navigation). Dans ce cas, il sera dû au transporteur une indemnité calculée de la même manière que pour les surestaries et au taux de (4)

En outre, si le stationnement anormal impose au transporteur des frais supplémentaires de parcours, ces frais lui seront remboursés.

Après une période égale au double du délai de planche au déchargement, une autre convention devrait intervenir.

(1) Les taux minima sont de :

	1 ^{re} PÉRIODE.	2 ^e PÉRIODE.
Pour les bateaux sans moteurs	0,30	0,40
Pour les bateaux automoteurs.....	0,60	0,80

(2) Peuvent être insérées ici :

Soit les conditions dans lesquelles le transporteur se réserve le droit, en cas de retard se produisant après que le chargement est commencé ou en cours de déchargement, après mise en demeure par lettre recommandée adressée au chargeur ou au destinataire à laquelle il n'est pas satisfait dans le délai imparti, de faire procéder d'office au déchargement et la consignation de la marchandise sans préjudice de dommages-intérêts.

Soit les conditions de fixation des surestaries dans ces cas.

3) Au plus la moitié.

Au moins le taux de la 2^e période de surestaries.

ART. 13. — **COMMISSION D'AFFRÈTEMENT.** — (1)
La commission d'affrètement est fixée à (2) p. 100 du montant du fret proprement dit.
Les surestaries et primes diverses, ainsi que les frais énoncés au paragraphe c de l'article 4 n'entrent pas en compte dans le calcul de la commission.

ART. 14. — **CONDITIONS GÉNÉRALES.** — Le transporteur s'engage à ne prendre aucun chargement supplémentaire.

Le transporteur devra informer le destinataire de tout arrêt forcé en cours de route ainsi que de la durée probable de cet arrêt. Il devra en outre donner avis au destinataire du jour de la remise en marche de son bateau.

En tous cas il avisera le destinataire de son passage aux points suivants :

1. 2. 3.

ART. 15. — **CONDITIONS PARTICULIÈRES.** —

Cadre pour le visa
du bureau d'affrètement.

Fait à, le
L'Expéditeur, Le Transporteur, Le Courtier,

DÉCOMPTE APPROXIMATIF

CONSTATATION DE L'ARRIVÉE AU PORT DE CHARGEMENT

Le soussigné

a constaté que le bateau
est arrivé au port (garage) de
le
à heures.

(1) Cet article doit être maintenu si la convention est conclue par l'intermédiaire d'un courtier. Dans le cas contraire, il sera inscrit la mention « sans commission ».

(2) Maximum 5 p. 100.

ANNEXE II

ACCORD DU RHÔNE

1° Arrêté Ministériel du 29 juin 1935.

Le ministre des Travaux publics,

Sur les propositions du conseiller d'État, directeur général des Chemins de fer et des routes, et du conseiller d'État, directeur des voies navigables et des ports maritimes ;

Vu le décret du 15 mai 1934 portant coordination des transports par fer et par eau ;

Vu le règlement d'administration publique du 21 septembre 1934 pris en application dudit décret, et notamment l'article 5 ;

Vu l'avis formulé le 25 juin 1935 par le Comité central de coordination rail et eau,

Arrête :

ARTICLE PREMIER. — L'accord intervenu le 26 juillet 1934 entre la Compagnie du chemin de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée,

D'une part ;

Le Comptoir Le Rhône, traitant aux noms de la Compagnie générale de navigation H.-P.-L.-M. et la Compagnie lyonnaise de navigation et de remorquage, les sociétés françaises de navigation fluviale Rhodania et Rhodania-Citerne,

D'autre part ;

Est approuvé sous les réserves énoncées aux articles ci-après :

ART. 2. — Le port de Saint-Louis-du-Rhône est ajouté à ceux de Marseille et de Sète mentionnés au premier alinéa de l'article 5 dudit accord.

ART. 3. — L'accord ne s'étend pas, dans les conditions présentes, aux transports de fonte de Chasse et de Givors à destination de Lyon et de ses au-delà.

ART. 4. — Tout transporteur non signataire de l'accord ne pourra effectuer de transports empruntant en totalité ou en partie le Rhône entre Lyon et Beaucaire qu'après s'être entendu avec les signataires de l'accord pour y adhérer par le moyen d'un avenant par le ministre des Travaux publics.

ART. 5. — Les dispositions qui précèdent entreront en vigueur à la date du 1^{er} juillet 1935.

ART. 6. — Le conseiller d'Etat, directeur général des chemins de fer et des routes, et le conseiller d'Etat, directeur des voies navigables et des ports maritimes, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, d'assurer l'exécution du présent arrêté, qui sera inséré au *Journal Officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 29 juin 1935.

LAURENT-EYNAC.

..

2^e Convention du 26 juillet 1934.

ACCORD CONCERNANT LA RÉPARTITION DU TRAFIC ENTRE
LA NAVIGATION DU RHONE ET LA COMPAGNIE PARIS-LYON-MÉDITERRANÉE

Entre :

La Compagnie P.-L.-M. représentée par M. Mugniot, son Directeur général, agissant sous réserve de l'approbation du Conseil d'administration de la Compagnie,

D'une part ;

Le Comptoir « Le Rhône » traitant au nom de la Compagnie générale de navigation H.-P.-L.-M. et de la Compagnie lyonnaise de navigation et de remorquage, représenté par M. Marchal, administrateur, directeur général de la Compagnie H.-P.-L.-M. et de M. de Watteville, président de la Compagnie lyonnaise de navigation et de remorquage ;

Les sociétés françaises de navigation fluviale Rhodania et Rhodania-Citerne, représentées par M. Griffet, administrateur-délégué de ces deux sociétés,

D'autre part.

Il a été convenu ce qui suit :

ARTICLE I

Objet et portée de l'accord.

Les transports visés par le présent accord sont ceux empruntant, en totalité ou en partie, le Rhône, le canal du Rhône à Sète et le parcours Marseille, Etang-de-Berre, Port-de-Bouc, Saint-Louis, soit par la mer, soit par le tunnel du Rove, étant entendu que ces transports peuvent être à destination ou en provenance des au delà de Lyon au Nord, de Sète à l'Ouest, et de Marseille à l'Est.

Sont exclus les transports effectués par mer entre Marseille et Sète, au sujet desquels un accord spécial interviendra entre les compagnies

intéressées au cabotage, d'une part, et les compagnies des chemins de fer du Midi et du P.-L.-M. d'autre part.

En outre, le présent accord ne s'applique pas aux transports d'essence et de produits pétrolifères en bateaux-citernes.

Pour ce qui concerne ces derniers transports, les compagnies de navigation reconnaissent qu'il serait normal que la Compagnie P.-L.-M., participât au transport des hydro-carbures de la région marseillaise sur la région lyonnaise, mais la question ne paraît pouvoir être examinée qu'en accord avec la société « Citerna » et avec les compagnies pétrolifères intéressées.

ARTICLE II

Durée et date de prise d'effet de l'accord.

La durée de l'accord sera de cinq années.

L'accord entrera en vigueur aussitôt qu'il aura été approuvé par le Comité central de coordination des transports par fer et par eau, institué par le décret du 15 mai 1934.

ARTICLE III

Limitation des tonnages transportés par la voie d'eau.

Les représentants des compagnies de navigation et de la Compagnie P.-L.-M., conviennent de maintenir la situation relative des transports par voie d'eau et par voie ferrée au niveau de la moyenne des dernières années.

Pour tenir compte des difficultés anormales de navigation survenues au début de l'année 1933, la période de référence, tant pour la voie d'eau que pour la voie ferrée, comprendra les années 1931 et 1932 et les douze mois écoulés entre le 1^{er} juillet 1933 et le 30 juin 1934¹.

On déterminera chaque année, pour la navigation, les tonnages totaux transportés, à l'exclusion des transports en service, dans les relations desservies par eau, alors même que ces transports seraient en provenance ou à destination de localités autres que celles situées sur les voies navigables.

En raison des difficultés rencontrées pour établir, pour le chemin de fer, des statistiques rigoureusement comparables à celles de la voie d'eau, il a été convenu que le trafic du chemin de fer serait représenté par les expéditions totales (G. V. et P. V.), déduction faite des transports

1. Pour les Sociétés Rhodania, la période de référence comprendra la seule période du 1^{er} juillet 1933 au 30 juin 1934.

en service, des gares suivantes du réseau P.-L.-M. situées sur les voies navigables désignées à l'article I :

Beaucaire,	Port-de-Bouc,
Caronte,	Port Saint-Louis-les-Aygalades,
Cruas,	Saint-Louis-les-Aygalades,
Le Teil,	Sète.

A ce tonnage, on ajoutera le tonnage des expéditions de Marseille (toutes gares) à l'exclusion des envois à destination de la zone Sud-Est du réseau P.-L.-M., ainsi que 30 p. 100 du tonnage total des expéditions de Lyon (toutes gares).

Chaque année, les tonnages transportés par la voie d'eau seront, comme pour les années de référence, répartis entre les groupes suivants de marchandises :

Premier groupe. — Marchandises non identifiées dans les statistiques, parce que faisant l'objet d'un faible tonnage annuel.

Deuxième groupe. — Marchandises reprises dans les tarifs de chemins de fer 2, 3, 5, 6, 16 et 23.

Troisième groupe. — Marchandises reprises dans les tarifs de chemins de fer 4, 9, 14, 15 et 20.

Quatrième groupe. — Marchandises reprises dans les tarifs de chemins de fer 17, 18, 19 et 27.

Cinquième groupe. — Marchandises reprises dans les tarifs de chemins de fer 7, 10 et 12.

Pour chaque année d'application du présent accord, on multipliera le tonnage moyen transporté dans chacun des groupes par la navigation pendant les années de référence, par le rapport du tonnage global des expéditions par fer pendant la même année, déterminé comme il est dit ci-dessus, au tonnage moyen des expéditions par fer, déterminée de la même façon, pour les années de référence. Le tonnage transporté, au cours de l'année considérée, par la navigation, ne devra pas dépasser, dans chaque groupe, le chiffre ainsi obtenu.

Les tarifs du chemin de fer étant soumis au contrôle de l'Administration supérieure et ne pouvant être modifiés que sur son autorisation, et, d'autre part, le chemin de fer ayant l'obligation absolue de transporter tout ce qui lui est remis, la Compagnie P.-L.-M. n'a plus, lorsque ses tarifs sont publiés, aucune action sur le trafic. Il appartiendra donc aux compagnies de navigation de prendre toutes mesures utiles pour que les tonnages indiqués ci-dessus ne soient pas dépassés.

Il est cependant entendu que, si les expéditions d'un groupe sont inférieures à celles auxquelles la navigation peut prétendre, le tonnage ainsi disponible pourra être reporté sur l'un ou l'autre des groupes suivants.

En outre, l'excédent de tonnage constaté dans un groupe pourra être compensé par une insuffisance équivalente dans le même groupe au titre de l'exercice précédant ou de l'exercice suivant l'année considérée, pour autant que cette insuffisance n'aura pas déjà été compensée par les excédents d'un autre groupe de la même année.

Si les circonstances économiques venaient à ne plus permettre à la navigation d'utiliser intégralement le tonnage lui revenant au titre du cinquième groupe, les contractants examineraient les mesures à prendre pour remédier à cette situation.

Lorsque, compte tenu, le cas échéant, des rapports prévus ci-dessus, le tonnage d'un groupe de marchandises transporté dépassera le tonnage alloué, les compagnies de navigation verseront à la Compagnie P.-L.-M. une indemnité compensatrice fixée à 25 p. 100 du fret net moyen (passible de l'impôt sur les transports) perçu pour le groupe des marchandises en question. Toutefois, cette indemnité ne sera pas due dans chaque groupe, pour la fraction du tonnage n'excédant pas 10 p. 100 du tonnage normalement alloué à la navigation.

Un règlement provisoire des indemnités sera fait à la fin de chaque exercice, compte tenu, le cas échéant, de la rectification afférente à l'exercice précédent, le règlement définitif ayant lieu à la fin de l'exercice suivant.

ARTICLE IV

Frets et déclarations.

Les compagnies de navigation participantes sont et restent libres de fixer leurs frets aux taux qu'elles jugeront convenables.

Elles acceptent de fournir tous renseignements utiles sur les frets pratiqués à un représentant qualifié de la Compagnie P.-L.-M.

En outre, les compagnies intéressées se communiqueront trimestriellement les indications statistiques concernant les tonnages réalisés devant servir de base au calcul du tonnage auquel ont droit les compagnies de navigation.

ARTICLE V

Transports mixtes. Trafic nouveau.

Les compagnies de navigation sont disposées à étudier de concert avec le P.-L.-M. toutes combinaisons de transports mixtes ou de tarifs combinés, en vue notamment de faire transiter par les ports de la Méditerranée (spécialement Marseille et Sète) des tonnages qui, soit à l'exportation, soit à l'importation, passeraient actuellement par des ports étrangers (trafic de la Suisse, par exemple).

Il en serait de même lorsqu'un trafic nouveau prendrait naissance sur les voies exploitées par les compagnies participantes.

Dans le cas où semblable action aboutirait, il pourrait être convenu de ne pas faire entrer en ligne de compte, pour l'application de la formule de l'article III, les tonnages ainsi récupérés.

Fait en triple exemplaire à Paris, le vingt-six juillet mil neuf cent trente quatre.

Pour le Comptoir « Le Rhône ».

Pour la Compagnie générale
de Navigation,

*L'Administrateur-
Directeur général,*
MARCHAL.

Pour la Compagnie lyonnaise
de navigation et de remorquage,
Pour M. de Watteville,

Le Directeur général,
SAGNIER.

Pour les sociétés françaises de
navigation « Rhodania » et
« Rhodania-Citerne »,

L. GRIFFET.

Pour la Compagnie des chemins
de fer de Paris à Lyon et
à la Méditerranée,

Le Directeur général,
Eug. MIGNIOT.

BIBLIOGRAPHIE

I. — DOCUMENTS OFFICIELS

Conseil national économique. — Le problème des transports, Paris, 1934.

I. *L'automobile. Le chemin de fer.* — Rapport présenté par M. JOSSE, maître des requêtes au Conseil d'Etat et adopté par le Conseil national économique dans sa session des 16 et 17 février 1934.

II. *La navigation intérieure.* — La navigation au cabotage. L'aviation. Conclusions présentées par M. LAROQUE, auditeur au Conseil d'Etat, et adoptées par le Conseil national économique dans sa session du 14 mai 1934.

Rapports au Président de la République, précédant les décrets-lois du 15 mai 1934 (*Journal Officiel*, 16 mai) et du 30 juin 1934 (*Journal Officiel*, 2-3 juillet).

Ministère des Travaux publics. — Direction des Voies navigables. *Statistiques de navigation intérieure.* Recensement de la batellerie du 12 mai 1931, publié avec le concours de l'Office national de la Navigation, Paris, 1932.

Ministère des Travaux publics. — Direction des chemins de fer et des routes. *Rapport sur l'évolution des grands réseaux de chemins de fer en 1934*, présenté le 22 mai 1935 par M. Henri ROY, ministre des Travaux publics, Paris, 1935.

Budgets de l'Office national de la Navigation (*Journal Officiel*) et notamment budget de l'exercice 1934 (*Journal Officiel*, annexes, 1^{er} septembre 1934, p. 551).

II. — OUVRAGES

BERNARDIN et BÉRARD. — *Traité de droit fluvial*, Paris, 1934.

FERRADOU. — *La navigation intérieure en France* (Thèse Bordeaux, 1933).

III. — ARTICLES ET BROCHURES

1^o QUESTIONS D'ENSEMBLE.

COLSON. — *Revue des questions de transports* (*Revue politique et parlementaire*, 10 septembre 1933, p. 579-583).

Conférence des Syndicats de navigation intérieure. — Parlons navigation intérieure.

Le Parlement veut-il la ruine de la navigation intérieure?

DAUTRY. — Le rail, la route et l'eau (Conférence faite à la Nouvelle Ecole de la Paix, le 25 février 1935).

DIVISIA. — Revue des questions de transports : la navigation intérieure (*Revue politique et parlementaire*, 10 décembre 1934, p. 534-547).

LEMOINE. — Le régime administratif des voies navigables (*Science et Industrie*, numéro hors série sur les voies navigables françaises, 1934-35).

Navigation du Rhin, mai 1934, p. 166-170. Compte-rendu des séances des 10 janvier, 7 et 21 février 1934 de l'Association des grands ports français : rapport de M. Le Trocquer sur la coordination.

Navigation intérieure, octobre 1934, p. 184-187. — Imperfections et erreurs du règlement d'administration publique du 21 septembre 1934.

NIBOYET. — A propos du projet de loi portant Code de navigation intérieure (*Annales de Droit commercial*, 1925, p. 271-298).

PESCHAUD (Marcel). — La restauration des chemins de fer et la coordination des transports (*Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1934, p. 67-78).

Revue politique et parlementaire. — *** La récente « grève » de la batellerie et la navigation intérieure française (n° du 10 novembre 1933, p. 266-284, 10 janvier 1934, p. 76-97).

WATIER. — Introduction au numéro précité de *Science et Industrie*.

2° QUESTIONS SPÉCIALES.

A) Office national de la Navigation.

MILLOT. — L'Office national de la Navigation (extrait de *La Navigation du Rhin*, numéro spécial de 1926 sur la navigation intérieure française).

BOURCART. — Les statuts de la Compagnie générale pour la Navigation du Rhin (*La Navigation du Rhin*, n° du 15 mars 1925).

HAELLING. — L'Organisation commerciale de la France sur le Rhin (*La Navigation du Rhin*, n° du 10 août 1924).

B) La traction sur les Voies navigables.

MASSELIN. — Le matériel flottant et ses moyens de traction (numéro précité de *Science et Industrie*).

WEIL (Georges). — La Compagnie générale de traction sur les Voies navigables (numéro précité de *Science et Industrie*).

— L'Organisation méthodique de la traction sur les Voies navigables (Extrait du *Bulletin de la Ligue générale pour l'aménagement et l'utilisation des eaux*.)

— Rapport sur la traction mécanique sur les Voies navigables françaises (*Congrès national de la Navigation intérieure*, Bruxelles, 1928).

C) L'affrètement.

NIBOYET. — Les décrets-lois du 30 juin 1934 réglementant l'affrètement et la responsabilité (*Revue juridique fluviale*, supplément trimestriel de la Navigation du Rhin, 1934, n° 3, p. 25).

Nord Industriel, n° du 13 août 1932 : La situation actuelle des transports par eau et l'essai de régularisation des frets ; n° du 13 janvier 1934 : Le régime de l'affrètement et les Chambres de commerce.

A compléter par :

Archives du premier groupement économique régional, 1^{er} septembre 1932 et 1^{er} juillet 1933. — *Archives de l'Office des Transports et des P. T. T. et des Chambres de commerce du nord de la France*, 1933, n° 24 : rapports de la Commission de régularisation des frets.

D) *Le crédit fluvial.*

NIBOYET. — Le développement de l'hypothèque fluviale en France depuis sa création (*La Navigation du Rhin*, 15 octobre 1926, p. 481).

VAN CRIEKINGE. — Rôle et organisation du crédit fluvial et maritime en France (*La Navigation du Rhin*, janvier 1934, p. 13).

TABLE ALPHABÉTIQUE

(Les chiffres renvoient aux pages, les chiffres gras aux développements les plus importants.)

A

Accélération (navigation) : 99.

Accords de coordination rail-eau : **170-196**.

- contrôle et sanctions, 187-196.
- difficultés de conclusions, 181-187.
- généraux, 177-180.
- partiels, 175-176.
- du Rhône, 177-180, **223-228**.
- de tarifs, 173-175.
- *V. Coordination.*

Admission temporaire : 90, 92.

Affrètement :

- (commission d'), 134, 153.
- liaison avec la coordination, 189, 194.
- problèmes et difficultés, 46, 80, 82.
- statut actuel, **125-154**.
- *V. Bureaux, Bourses, Conventions, Courtiers, Fret.*

Agents de la navigation : 20.

Artisans (bateliers) : 25-26, 48, 78-80, 107, 138, 142, 182, **196-208**.

Automobiles. *V. Route.*

Automoteurs : 59, **76-78**, 95, 113, 115, 162.

Autorisation :

- acte unilatéral, 64.
- conditionnée : étude générale, **64-68**.
- pour la mise en service de bateaux français, 94-97, 170, 171.
- pour la navigation régulière, 100-102, 171.
- pour les services de transports, 97-100.
- pour les transports de marchandises diverses, 103-105, 178, 171.

Autorisation :

- pour l'utilisation par des tiers de flottes privées, 105-106, 171.

Avances sur fret : 135, 204.

B

Bateaux : **87-97**.

- citernes, 75, 116.
- conditions de sécurité, 114.
- construction : rôle de l'O. N. N., 35, 39, 41.
- inflation du nombre, 74-78.
- limitation du nombre, 81, 88, 90-97.
- *V. Automoteurs, Belges, Etrangers. Immatriculation.*

Belges (bateaux) : 93.

Bourses d'affrètement : 138, 146.

Bureaux d'affrètement : 126, 130, **140-150**.

- (coordination des), 148-158.
- fonctionnement, 141.
- institution, 141.
- organisation, 142.
- rôle, 143-148, 153, 190, 191.

Bureaux d'immatriculation : 89.

Bureaux de jeaugeage : 89.

C

Cahier des charges :

- dans l'autorisation et dans la concession, 64, 67.
- pour le halage électrique, 111.
- pour la navigation régulière, 99, 101.
- *V. Chemins de fer, Service Public.*

Canaux :

- concédés, 11, 12, 23.
- (domanialité publique des), 11.
- (traction sur les), 109-113.

Certificats de capacité : 115.

CHAMBRES DE NAVIGATION : 27.

CHAMBRES SYNDICALES. *V. Courtiers de fret.*

CHARGEURS :

- leur rôle dans la coordination, 175, 181, 185.

CHEMINS DE FER :

- intérêt à la coordination, 186.
- sanctions des accords rail-eau, 187-188.
- situation, 51-52.
- *V. Concurrence, Coordination, Service public, Tarifs.*

CODE FLUVIAL : 45, 150.

COMITÉS :

- comité central de coordination rail-eau : organisation, 164-166 ; rôle, 96, 104, 105, 106. *V. Accords.*
- comité central de coordination rail-route, 70, 164.
- comité supérieur de coordination des transports, 170.
- comités techniques départementaux rail-route, 165.

COMMISSIONS :

- régionales de coordination rail-eau, 166-169, 192. *V. Accords.*
- de régularisation des frets, 129, 148.

COMPAGNIES :

- Compagnie générale de traction sur les voies navigables, 43, 109.
- Compagnies de navigation, 24, 48, 78, 107. *V. Est, Nord, Midi, Rhône, Seine.*

CONCESSION :

- et autorisation, 65, 67.
- de canaux, 11, 23.
- d'outillage des ports, 45.
- d'outillage de traction, 45, 109.
- de travaux de navigabilité, 13.

CONCURRENCE :

- (liberté de), 59.
- du rail et de l'eau, 24, 54-59, 72.
- du rail et de la route, 53.
- des services de transports, 5, 50-54.
- *V. Coordination.*

CONFÉRENCE DES SYNDICATS DE NAVIGATION INTÉRIEURE : 79.

CONSEIL NATIONAL ÉCONOMIQUE :

- études sur la coordination des transports, 61-70.
- études sur la navigation intérieure, 81-83.

CONSTRUCTION :

- (chantiers de), 74, 97.
- *V. Bateaux.*

CONVENTION D'AFFRÈTEMENT : 127, 131-139.

- convention au voyage : définition, 132.
- conventions-types : clauses, 132-136, 219-222.
- sanctions et contrôle, 136-139.

CONVENTION DE GENÈVE (9 décembre 1930) : 47, 91, 205.

COORDINATION :

- du rail et de l'eau, 81-83, 97, 101, 102, 103, 104, 163-196.
- du rail et de la route, 70, 195-196.
- des transports, 53, 59-71.
- *V. Accords, Comités, Commissions, Concurrence.*

CORPORATISME : 213.

- *V. Ententes professionnelles.*

COURS D'EAU :

- (domanialité publique des), 10.
- (traction sur les), 107-109.

COURTIERS DE FRET : 26, 150-154, 194.

- *V. Affrètement, Fret.*

CRÉDIT :

- batelier, 203-204.
- fluvial, 46, 203-208.

D

DANUBE :

- (rôle de l'O. N. N. dans la navigation sur le), 33, 42.

DÉCRETS-LOIS :

- (utilisation de la procédure des), 70, 82.
- valeur juridique de l'expression, 70, n. 1.

DIRECTION DES VOIES NAVIGABLES : 20, 37.

DISPATCHES : 133, 134.

DOMANIALITÉ PUBLIQUE : 9-20.

- étendue, 10-12.
- conséquences, 12-20.

E

ECONOMIE DIRIGÉE : 6, 212.

ECONOMIE MIXTE : 40-44.

EGURIES (BATEAUX-) : 110, 111, 112.

ENTENTES PROFESSIONNELLES : 68-69, 182-183, 213-214.

EST (situation de la batellerie dans l') : 3, 24, 76, 78, 129, 141, 149, 182.

ÉTATISME :

- pendant la guerre, 34, 38.
- solution à la crise des transports, 60.
- appréciation, 214.

ÉTRANGERS (BATEAUX) :

- (développement des), 75.
- statut actuel, 90-94.

F

FISCAL (RÉGIME) : 82, 155-162.

— *V. Péages.*

FRANCISATION : 90.

FRET (COURS DU) :

— établissement, 138, 147.

— fixation impérative, 143.

— régularisation, 129, 148.

— variations, 73, 128-129.

— *V. Affrètement, Courtiers.*

G

GARES D'EAU : 16.

GRÈVE DE 1933 : 47, 79, 81.

GUERRE (batterie pendant la) : 34, 35, 38.

H

HALAGE : 109-113.

— (chemin de), 11, 12, 123.

— *V. Traction.*

HYPOTHÈQUE FLUVIALE : 83, 88, 204-207.

I

IMMATRICULATION : 83, 87-90.

— réserve aux Français, 91.

IMPÔTS SUR LES TRANSPORTS : 155-158.

INGÉNIEUR EN CHEF CENTRALISATEUR : 192.

INTERNATIONALES (QUESTIONS) : 4, 47.

— *V. Belges, Danube, Etrangers, Rhin.*

J

JAUGEAGE : 87, 89.

L

LETTRÉS DE VOITURE : 126, 131, 136, 137.

LIBÉRALISME : 210.

LIBERTÉ DES TRANSPORTS : 4, 21-24, 52, 55, 209-210.

LIMITATION DES TRANSPORTS PAR EAU : *V. Bateaux, Coordination.*

M

MARCHANDISES DIVERSES (TRANSPORTS DE) : 99, 103-105, 191.

MIDI (situation de la batellerie dans le) : 4, 24, 76, 140, 166, 177, 182.

MONOPOLE DE TRACTION : 109-113.

N

NAVIGABILITÉ :

— (déclaration de), 10.

— (travaux de), 10.

NAVIGATION (DROITS DE) : 23.

NORD (situation de la batellerie dans le), 3, 24, 78, 80, 126-130, 141 149, 166, 182, 208.

NUIT :

— (bateaux navigant la), 113.

— (navigation de), 120-122.

O

OFFICE NATIONAL DE LA NAVIGATION : 28-49.

OFFICE DES TRANSPORTS DE LA RÉGION DU NORD : 126.

ORDINAIRE (NAVIGATION) : 99.

OUTILLAGE : 14-17, 34-45.

— *V. Ports fluviaux, Traction.*

P

PATRONS BATELIERS :

— définition, 138.

— *V. Artisans.*

PÉAGES :

— discussion théorique, 55.

— historique, 22, 24.

— régime actuel, 158-162.

PERSONNEL : 115.

PLANCHE (DÉLAIS DE) : 133.

POLICE : 18-20, 113-124.

PORTS FLUVIAUX : 15, 37, 44.

PORTS DE RACCORDEMENT : 16.

PRIORITÉ (DROIT DE) : 99, 102, 118-120.

PRIVÉES (UTILISATION PAR DES TIERS DE FLOTTES) : 99, 105-106, 191.

PRIX FERMES : 57, 174.

PUBLICITÉ : des conditions d'affrètement, 145.

R

RACCORDEMENT DE LA VOIE FERRÉE ET DE LA VOIE D'EAU : 15-17.

RÉGIE :

— exploitation des souterrains, 15.

— et rôle de l'O. N. N., 38-40.

— travaux de navigabilité, 13.

RÉGULIÈRE (NAVIGATION) : 99, 100-102, 119.

REMORQUAGE : 36, 107-109.

— *V. Traction.*

REPRÉSENTATION DE LA BATELLERIE : 79, 165, 166, 181-182, 198-200.

RÉSEAU NAVIGABLE FRANÇAIS : 3.

RETENUE DU BATEAU : 124, 139, 194.

RHIN (NAVIGATION SUR LE) : 4, 32, 46, 131.

RHÔNE :

— (accord du) : *V. Accord.*

— (situation de la batellerie sur le), 4, 24, 78, 140, 177, 182.

ROTATION DES BATEAUX :

— (difficultés de), 73, 77.

— (amélioration de la), 94, 133, 147.

ROUTE (TRANSPORTS PAR) :

- autorisation, 66, 67.
- concurrence au chemin de fer, 52.
- organismes de coordination, 164.
- place dans la coordination, 195.
- textes récents, 70, 71.
- *V. Concurrence, Coordination.*

S

SANCTIONS :

- des accords de coordination, 187-189, 194-195.
- de l'accord du Rhône, 179.
- des dispositions sur l'affrètement, 136-139.
- des dispositions du décret-loi du 15 mai 1934, 194, n. 1.
- des mesures de police, 18-19, 124.

SÉCURITÉ : 19, 114-117.

SEINE (situation de la batellerie sur la), 3, 24, 76, 77, 78, 140, 177, 182.

SERVICE PUBLIC :

- service public « autorisé », 65, 67.
- caractère de service public des chemins de fer, 52, 60, 188.
- discussions sur le caractère de services publics des services de transports, 62-64.
- « service public » de remorquage, 108.

SERVICES DE TRANSPORTS PAR EAU : 98-105.

SOCIALES (QUESTIONS) : 43, 201-203.

- *V. Artisans.*

STATISTIQUES :

- mode d'établissement des statistiques de navigation intérieure, 74, n. 1.
- tenue des statistiques de coordination, 193.
- indications statistiques sur ;
 - Artisans, 78, 79, 197, n. 1.
 - Automoteurs, 76, 77.
 - Chemins de fer, 51-53.
 - Concurrence des transports, 51-54.
 - Cours du fret, 73.
 - Importance de la navigation intérieure, 2.
 - Marchandises transportées par la voie d'eau, 57.
 - Nombre des bateaux, 75.
 - Tonnages et trafic de la navigation intérieure, 54, 71-72.

SURESTARIES : 133, 134.

SURTAXES LOCALES TEMPORAIRES : *V. Taxes.*

T

TARIFS :

- (accords de), 173.
- des chemins de fer : mode d'établissement, 173 ; modification comme sanction de la coordination, 188 ; leur rigidité, 55, 179, 186, 188.
- liberté des tarifs de navigation intérieure, 22, 179, 186.
- obligation de tarifs pour les entreprises autorisées, 67 ; pour la navigation régulière, 101.
- tarifs des services de halage, 111 ; de remorquage, 108.

TAXES :

- sur les conventions d'affrètement, 142.
- sur les usagers des voies navigables, 122, 158-162.
- *V. Péages.*

TOUAGE : 14.

TOUR DE RÔLE :

- facultatif, 126, 146.
- obligatoire, 144.

TRACTION :

- avant la guerre, 14, 22.
- organisation actuelle, 106-113.
- rôle de l'O. N. N., 36, 40, 43.

TRANSPORTS. *V. Chemins de fer, Concurrence, Coordination, Route, Service public, Services de transports par eau.*

TRAVAUX :

- de navigabilité, 13.
- *V. Outillage.*

TRÉMATAGE : 99, 102, 118.

V

VAPEUR (BATEAUX A) : 115.

VISA :

- des conventions au voyage, 137, 138, 190.
- des autres conventions d'affrètement, 137 n. 1, 190, 191.

VOIRIE (CONTRAVENTIONS DE) : 18, 19.

VOYAGE (CONVENTION AU) :

- définition, 132.
- *V. Convention d'affrètement.*

VOYAGEURS (TRANSPORTS DE) : 100, 118.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

DÉVELOPPEMENT DE L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS

ANNONCE DU PLAN	7
---------------------------	---

CHAPITRE PREMIER

La navigation intérieure avant la guerre.	9
---	---

Section I. — LA DOMANIALITÉ PUBLIQUE ET L'INTERVENTION DE L'ÉTAT.	9
---	---

§ 1. — Portée de la domanialité publique.	10
---	----

A) Cours d'eau.	10
-------------------------	----

B) Canaux	11
---------------------	----

§ 2. — Conséquences de la domanialité publique.	12
---	----

A) Travaux.	13
---------------------	----

1° Travaux de navigabilité	13
--------------------------------------	----

2° Outillage de traction et ports fluviaux.	14
---	----

3° Raccordement de l'eau et du rail.	15
--	----

B) Police.	17
--------------------	----

1° Police de la conservation	18
--	----

2° Police de la circulation.	18
--------------------------------------	----

C) Agents de la navigation	20
--------------------------------------	----

Section II. — LA LIBERTÉ D'EXPLOITATION	20
---	----

§ 1. — Le régime juridique	21
--------------------------------------	----

A) Liberté de l'entreprise et du transport.	21
---	----

B) Liberté commerciale et contractuelle.	22
--	----

C) Liberté fiscale.	22
-----------------------------	----

§ 2. — La situation de fait	24
---------------------------------------	----

CHAPITRE II

L'aide de l'État et l'outillage : l'Office national de la navigation. 28

<i>Section I. — ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE.</i>	29
A) Organisation administrative	30
B) Organisation financière.	31
<i>Section II. — DÉVELOPPEMENT DE L'OUTILLAGE</i>	34
§ 1. — Mise en service de matériel neuf,	35
A) Matériel de transport	35
B) Matériel de traction	36
C) Outillage de manutention	37
§ 2. — Exploitation.	38
A) Régie	38
B) Economie mixte.	40
Vue générale	40
Matériel de transport.	41
Matériel de traction.	43
<i>Section III. — ACTIVITÉ GÉNÉRALE DE L'OFFICE NATIONAL DE LA NAVIGATION.</i>	45

CHAPITRE III

Le contrôle de l'État et l'exploitation : la crise des transports. 50

<i>Section I. — LA CRISE GÉNÉRALE DES TRANSPORTS.</i>	50
§ 1. — Les problèmes et l'aspect économique.	51
A) Examen général.	51
B) Rail et eau	54
Inconvénients naturels de la voie d'eau.	54
Avantages artificiels ; la question des péages	55
Concurrence limitée.	56
Prix fermes.	57
Place dans la coordination	59
§ 2. — Les solutions et l'aspect juridique.	59
Liberté.	59
Etatisme	60
Conclusions du Conseil national économique	61
A) Les transports « services publics ».	62
B) Autorisations conditionnées	64
C) Ententes professionnelles.	68
Réalisation des réformes par décrets-lois	69
<i>Section II. — LES DIFFICULTÉS PROPRES DE LA BATELLERIE</i>	71
§ 1. — Les problèmes et la situation de la batellerie.	71
A) Raisons économiques, inflation du nombre des bateaux	74
B) Raisons sociales	78
§ 2. — Les solutions	81

DEUXIÈME PARTIE

LE RÉGIME ADMINISTRATIF DE LA BATELLERIE

ANNONCE DU PLAN	85
---------------------------	----

CHAPITRE PREMIER

Le bateau.	85
<i>Section I. — BUTS ET MODALITÉS DE L'IMMATRICULATION.</i>	87
<i>Section II. — LIMITATION DE LA CONCURRENCE ÉTRANGÈRE.</i>	90
A) Réserve de l'immatriculation aux Français.	91
B) Admission temporaire	92
C) Accords internationaux	93
<i>Section III. — CONTRÔLE DE LA MISE EN SERVICE DES BATEAUX FRANÇAIS</i> . .	94

CHAPITRE II

Le transport.	98
<i>Section I. — LES SERVICES DE TRANSPORTS.</i>	98
§ 1. — La navigation régulière.	100
§ 2. — Transports de marchandises diverses et flottes privées . . .	102
A) Transports de marchandises diverses.	103
B) Utilisation par des tiers de bateaux appartenant à des indus- triels ou commerçants	105
<i>Section II. — LES SERVICES DE TRACTION</i>	106
§ 1. — Rivières et remorquage.	107
§ 2. — Canaux et halage : la question du monopole.	109
<i>Section III. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES DE POLICE</i>	113
§ 1. — Sécurité.	114
A) Matériel.	114
B) Personnel.	115
C) Réglementations spéciales	115
§ 2. — Circulation.	117
A) Droits de trématage et de priorité	117
B) Navigation de nuit	120
C) Dispositions diverses.	122

CHAPITRE III

L'affrètement. 125

Origines des réformes de 1934.	125
Section I. — CONVENTIONS-TYPES D'AFFRÈTEMENT ET LETTRES DE VOITURE-TYPE.	131
§ 1. — Clauses des conventions et lettres-types.	132
A) Conventions-types.	132
B) Lettres de voiture-types	136
§ 2. — Sanctions et contrôle.	136
Section II. — BUREAUX ET BOURSES D'AFFRÈTEMENT.	140
§ 1. — Organisation et fonctionnement	140
§ 2. — Rôle des bureaux d'affrètement	143
Exclusion de l'étatisme.	143
A) Rôle d'intermédiaires	145
1° Mission de publicité	145
2° Bourses publiques d'affrètement	146
B) Mission de contrôle	147
§ 3. — Coordination de l'activité des bureaux d'affrètement.	148
Section III. — CHAMBRES SYNDICALES DES COURTIERIS DE FRET	150

CHAPITRE IV

Le régime fiscal. 155

Section I. — LES IMPÔTS SUR LES TRANSPORTS PAR EAU	155
Section II. — TAXES REPRÉSENTANT LA PARTICIPATION DES USAGERS AUX DÉPENSES DES VOIES NAVIGABLES	158

CHAPITRE V

La coordination entre le rail et l'eau. 163

Section I. — LES ORGANISMES DE COORDINATION.	164
§ 1. — Composition.	165
A) Comité central.	165
B) Commissions régionales	166
§ 2. — Attributions.	167
A) Commissions régionales.	168
B) Comité central.	169
Section II. — L'ŒUVRE DES ORGANISMES DE COORDINATION.	170
§ 1. — Accords partiels.	172
A) Accords tarifaires	173
B) Accords de partage du trafic.	175
§ 2. — Accords généraux : l'accord du Rhône.	177

<i>Section III. — DIFFICULTÉS ET SANCTIONS DES ACCORDS</i>	<i>180</i>
§ 1. — Difficultés de conclusion des accords.	181
A) Représentation des intéressés	181
B) Divergence d'intérêts	185
§ 2. — Contrôle et sanction des accords.	187

CHAPITRE VI

La batellerie artisanale.	197
<i>Section I. — L'ORGANISATION DE LA CORPORATION.</i>	<i>198</i>
<i>Section II. — LE STATUT SOCIAL DU BATELIER</i>	<i>201</i>
<i>Section III. — L'ORGANISATION DU CRÉDIT.</i>	<i>203</i>
CONCLUSION	209

ANNEXES	217
ANNEXE I. — Convention-type d'affrètement.	219
ANNEXE II. — L'accord du Rhône	223
BIBLIOGRAPHIE.	229
TABLE ALPHABÉTIQUE.	233

IMPRIMERIE
HÉRISSEY
:: ÉVREUX ::